

Diplomarbeit

Integration in den Grenzregionen der Europäischen Union - die Europäische Union und ihre Bürger

Eingereicht von Theodor Vasilache

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Johann-Wolfgang-Goethe-Universität

Juni 2002

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	2
Einleitung	3
1. Die Europäische Integration und die Regionen	8
1.1. Gründe für die Definition einer Region	9
1.2. Die Regionale Konzeption	10
2. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihre Regionen	14
2.1. Föderalismus, Zentralismus und der europäische Integrationsprozeß	19
2.2. Die regionale Unterteilung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	21
3. Die Europäische Union und die Regionen	27
3.1. Die regionale Unterteilung in der Europäischen Union	30
3.2. Die europäischen Organe und die Regionen	33
3.3. Die Regionalpolitik der Europäischen Union	42
4. Die Europäische und die Regionale Integration in den Grenzregionen	45
4.1. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit	45
4.2. Geschichtlicher Exkurs zu regionaler Integration	48
4.3. Die regionale Integration im Kontext der europäischen Integration	51
4.4. Integration in den Grenzregionen der Europäischen Union	55
5. Die Formen der Integration am Beispiel der Grenzregionen	58
5.1. Politische Integration in den Grenzregionen	59
5.2. Beispiele der wirtschaftlichen und der sozio-kulturellen Zusammenarbeit in den Grenzregionen	62
Schlußteil	68
Literatur- und Quellenverzeichnis	75
Eidesstattliche Erklärung	81

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuß der Regionen
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CRPM	Konferenz der peripheren Küstenregionen Europas
EAGFL	Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäische Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-V	Vertrag über die Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
KGRE	Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas
KMU	Kleine und mittelständige Unternehmen
LACE	Linkage, Assistance and Cooperation for the European Border Regions
NUTS	Nomenclature of Statistical Territorial Units
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Einleitung

Die Geschichte Europas ist sowohl die vieler Völker als auch die ihrer Schnittpunkte und gemeinsamer Entwicklungen. Eine historische Betrachtung einzelner europäischer Länder ohne die Einbeziehung ihrer Nachbarn oder des Restes Europas würde daher keinen Sinn machen. Die vielfältigen kulturell-geistigen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sind Teil der gemeinsamen europäischen Geschichte. In all diesen Bereichen gab es kaum eine Entwicklung, die in den anderen Teilen Europas nicht ihren Niederschlag gefunden oder ihre Auswirkungen gehabt hätte. So war in der Kunst und der Architektur der europäische Austausch schon sehr früh selbstverständlich. Maler, Künstler und Baumeister arbeiteten für Königs- und Adelshäuser in ganz Europa. Die Befestigungsanlagen des frühen Mittelalters, die Gotik, der Klassizismus, das Rokoko oder der Barock waren ihrerseits von den Baustilen früherer europäischer Epochen wie der Antike beeinflusst und gehören zur Architekturgeschichte ganz Europas und nicht nur zu der eines europäischen Landes. Und auch die politisch-gesellschaftlichen und geistigen Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent, wie der politische und der religiöse Absolutismus, die Renaissance und die Aufklärung, der Kolonialismus und der Nationalismus, stehen, neben ihrer Bedeutung für die einzelnen Länder, in einem europäischen Kontext. Die Machtverhältnisse auf dem Kontinent haben sich in den vergangenen Jahrhunderten fortwährend geändert, bewaffnete Konflikte und Bündnisse unter den Beteiligten trugen zur Formung der europäischen Staaten und ihrer Grenzen bei.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch begann in Europa ein Prozeß, der zu einer vollkommen neuen Qualität in den Beziehungen der europäischen Staaten unter- und miteinander führen sollte. Mit der Unterzeichnung der Verträge über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 18. April 1951 wurde zum ersten Mal in der europäischen Geschichte ein zentraler nationaler Politikbereich auf

eine europäische Ebene verlagert. Die erste supranationale europäische Organisation, der zu Anfang nur Frankreich, Deutschland, Italien und die Benelux-Staaten angehörten, war grundsätzlich offen für den Beitritt anderer europäischer Staaten und damit der Grundstein der Europäischen Integration. Auch war durch die Schaffung der Hohen Behörde, der Gemeinsamen Versammlung, dem Besonderen Ministerrat und dem Gerichtshof, das Fundament des heutigen institutionellen Gefüges der Europäischen Union geschaffen. Aus diesen Institutionen entwickelte sich die heutige Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und der Europäische Gerichtshof. Mit der Fortschreibung und Veränderung der Europäischen Verträge wurden immer mehr Politikbereiche auf die europäische Ebene übertragen und die Machtbefugnisse der europäischen Regierungsorgane stark erweitert. Die Europäische Union ist seit 1994 auf 15 Mitgliedsstaaten angewachsen, verfügt heute über einen komplexen Regierungsaufbau und wirkt an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens mit.

Durch den Prozeß der Europäischen Integration haben sich neben den Beziehungen zwischen den europäischen Staaten auch die Strukturen innerhalb der Mitgliedsländer tiefgreifend verändert. Die rechtliche Stellung der Bürger der Europäischen Union wurde erweitert und dem der nationalen Staatsbürger der Mitgliedsstaaten weitgehend angenähert. Der Fortgang der Europäischen Integration war und ist besonders in den Grenzübereichen zwischen den Mitgliedsstaaten spürbar. Die Binnengrenzen der Europäischen Union verlieren ihren Barriere-Effekt, wie einst die Binnengrenzen innerhalb der Mitgliedsstaaten während ihrer Staatswerdung. Dadurch lassen sich gerade in den grenzüberschreitenden Regionen die Auswirkungen der europäischen Integration auf den Alltag der Menschen und damit das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern beobachten.

In der vorliegenden Arbeit will ich die regionale Ebene des europäischen Integrationsprozesses betrachten und über die Untersuchung der Formen und des Umfangs der bereits erfolgten

Integrationsleistungen Rückschlüsse auf den Zustand der Europäischen Union und die Auswirkungen der europäischen Integration auf den Alltag der Menschen in Europa ziehen.

Dabei soll die Arbeit zum Teil deskriptiv vorgehen, in der Absicht ein möglichst umfassendes Gesamtbild der regionalen Ebene in der Europäischen Union darzustellen und so eine Zwischenbilanz in einem nicht abgeschlossenen Entwicklungsprozeß zu ziehen. Dazu sollen unter anderem die unterschiedlichen Formen der Integration an Beispielen der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen, politischen und sozio-kulturellen Zusammenarbeit verdeutlicht werden. Inwiefern hat die Europäische Integration das Leben der Menschen in den Mitgliedsstaaten verändert? Wie hat sich die Europäische Union im Alltag ihrer Bürger niedergeschlagen?

Im ersten Teil meiner Arbeit werde ich auf die Europäische Integration und die Regionen eingehen. Zunächst soll geklärt werden, was eine Region ist und über welche Merkmale sie sich kennzeichnet. Häufig werden regionale Prozesse beschrieben, ohne daß vorher der Begriff der Region eingegrenzt oder erklärt wird. Dabei kann es sich bei Regionen um kleine kommunale Gebiete handeln oder, verwendet man den Begriff der Weltregionen, auch um einen ganzen Kontinent. Ein Überblick der verschiedenen Akzentuierungen wird daher der in dieser Arbeit verwendeten Definition einer Region vorhergehen.

Der zweite Teil der Arbeit behandelt das Verhältnis der Mitgliedsstaaten zu ihren Regionen. Durch die Betrachtung der Möglichkeiten der Mitbeteiligung der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß, der unterschiedlichen Verwaltungssysteme, des Föderalismus und des Zentralismus werden Bedeutung und Handlungsfähigkeit der Regionen innerhalb der Mitgliedsstaaten und auf der Ebene der Europäischen Union überprüft und einer Bewertung unterzogen.

Anschließend wird im dritten Teil die Sicht der Europäischen Union auf die Regionen und die regionale Unterteilung der europäischen Ebene untersucht. Was ist beispielsweise mit der von den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union propagierten Leitlinie

des *Europas der Regionen* gemeint? Hierzu sollen die Grundeinstellungen der europäischen Organe zu den Regionen analysiert, die Abweichungen zwischen dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union aufgezeigt und die Möglichkeiten zu einer stärkeren Einbeziehung der Bürger in den europäischen Entscheidungsprozeß betrachtet werden.

Der vierte Teil setzt sich schließlich mit den Auswirkungen des europäischen und des regionalen Integrationsprozesses auf die Grenzregionen der Europäischen Union auseinander und geht in einem geschichtlichen Exkurs auf historische Beispiele für regionale Integration ein. Handelt es sich bei der europäischen und der regionalen Integration um gegensätzliche Prozesse oder um zwei Seiten einer Medaille? Anhand der grenzregionalen Entwicklungen in der Europäischen Union soll dabei die Zusammengehörigkeit der europäischen und der regionalen Integration verdeutlicht werden.

Kein Bestandteil der Untersuchung werden dabei die unterschiedlichen Formen der Regionalisierung sein, die unterhalb der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene stattfinden, auf die Abgrenzung regionaler Räume zielen und beispielsweise mit separatistischen Bestrebungen einher gehen. Diese Regionalisierungsprozesse können neben ihrem nationalstaatlichen Kontext zwar durchaus auch in einem europäischen Kontext betrachtet werden, haben jedoch wie beispielsweise die Unabhängigkeitsbestrebungen des Baskenlands oder Korsikas eine ausgeprägte und von der Europäischen Union unabhängige Eigengeschichte. Zudem handelt es sich bei diesen Regionalisierungsprozessen weniger um Integrationsprozesse als um Prozesse der Desintegration und der Fragmentierung.

Überleitend geht es im fünften Teil um die unterschiedlichen Formen der Integration am Beispiel der Grenzregionen der Europäischen Union. Konkrete Entwicklungen auf europäischer Ebene und Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den Grenzregionen sollen die politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Aspekte des Integrationsprozesses darstellen und einen

Überblick der Themenbereiche der grenzregionalen Kooperation verschaffen. Dabei sollen für die politischen Aspekte unter anderem der europäische Integrationsprozeß hinsichtlich der Entwicklungen des legalen Status der Bürger der Europäischen Union und die Bedeutung der Unionsbürgerschaft für das gesellschaftliche Zusammenleben in den Grenzregionen betrachtet werden.

Im Schlußteil sollen noch einmal die Hauptaussagen der Arbeit zusammengefaßt und die Bedeutung der regionalen Ebene für den europäischen Integrationsprozeß dargestellt werden. Dabei wird die Europäische Union von Freihandelszonen und ähnlichen größtenteils wirtschaftlich orientierten Zusammenschlüssen abgegrenzt. Darüber hinaus soll auf bestehende Integrationshemmnisse und auf Optionen zur Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses verwiesen werden, um Schlußfolgerungen über die Europäische Union und ihre Bürger zu ziehen.

1. Die Europäische Integration und die Regionen

Jean Monnet und Robert Schumann, zwei der treibenden Kräfte zu Beginn des Europäischen Einigungsprozesses, setzten sich mit der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) für die Übertragung eines nationalen Politikbereiches auf eine supranationale europäische Ebene ein. Sie entschieden sich damit gegen ein Integrationskonzept, das allein auf der Grundlage zwischenstaatlicher Zusammenarbeit funktionieren und die nationale Souveränität unberührt lassen sollte. Eine der Überlegungen hinter der Entscheidung für die Gemeinschaftsebene war es, dem Europäischen Integrationsprozeß einen funktionalistischen Antrieb zu geben. Das integrationspolitische Konzept der EGKS folgte somit dem Ansatz des Funktionalismus, in der Hoffnung daß die Übertragung einzelner nationaler Politikbereiche auf die europäische Ebene, weitere nach sich ziehen würden¹.

Aus der Sektor-Gemeinschaft der EGKS entwickelte sich die heutige Europäische Union mit ihrem weiten Aufgabenbereich, und so läßt sich feststellen, daß die Erwartungen an den Ansatz des Funktionalismus nicht unbegründet waren.

Schon in den Römischen Verträgen von 1957, die mit der Gründung der Zollunion und des Gemeinsamen Marktes die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) anstrebte, wurde im zweiten Artikel festgeschrieben, daß es ein Grundsatz der Gemeinschaft sei, *„den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern“*². Dieser Grundsatz kann als Begründung europäischer Regionalpolitik

¹Vgl. Weidenfeld, Werner: Europäische Einigung im historischen Überblick. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997, S. 10-60, hier: S. 15;
McCormick, John: Understanding the European Union. A concise introduction. New York: Palgrave, 1999, S. 12

²Vertrag von Amsterdam. Läufer, Thomas (Hrsg.). Bonn: Europa Union Verlag, 1999, S. 56

verstanden werden³. Um diesem Grundsatz gerecht zu werden, bedurfte es einer europäischen Regionalpolitik, denn neben den wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten, gab es erhebliche Ungleichheiten zwischen ihren Regionen, beispielsweise zwischen Italiens Norden und Süden. Die Aufnahme Dänemarks, Großbritanniens und Irlands in die Gemeinschaft verstärkte die regionalen Ungleichheiten und setzte 1975 mit den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung den Anfang europäischer Regionalpolitik⁴. Auch im regionalpolitischen Bereich beschränkte sich die Gemeinschaft nicht auf wirtschaftliche Fördermaßnahmen, sondern baute ihr Handlungsfeld immer weiter aus. Vielfältige Maßnahmen auf wirtschaftlicher, politischer und auch sozialer und kultureller Ebene zielten daneben auf die Entwicklung und das Zusammenwachsen grenzüberschreitender Regionen ab. Die Organisation der europäischen Regionalpolitik erforderte ein vielschichtiges und differenziertes System regionaler Unterteilung, das den vielfältigen Aspekten unterschiedlichster Regionen sowie dem Europäischen Integrationsprozeß Rechnung tragen mußte. Angesichts der weit auseinander liegenden Sichtweisen und Einstellungen der Mitgliedsstaaten gegenüber ihren Regionen war eine Neudefinition der Regionen auf europäischer Ebene unerlässlich.

1.1. Gründe für die Definition einer Region

Für die Untersuchung regionaler Zusammenhänge und der in ihnen stattfindenden Prozesse, empfiehlt es sich mit einer Abgrenzung des Regionalbegriffs zu beginnen. In der wissenschaftlichen Literatur erfährt man meist erst im laufenden Text, von welchen regionalen Einheiten eigentlich die Rede ist. Dabei ist der Begriff der Region

³Vgl. Seidel, Bernhard: Regionale Strukturpolitik.
In: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 293-299, hier: S. 293;
Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. München: C.H.
Beck Verlag, S. 99

⁴ Vgl. Nohlen (Hrsg.), a.a.O., S. 100

auch für die politische Diskussion der untersuchten Prozesse von Relevanz und kann vorab einen Einblick in den Forschungsansatz einer Arbeit vermitteln. Das wäre schon daher von Nutzen, da das Feld regionaler Forschung weit ist und selbst die einzelnen Bereiche, wie Regionale Integration, Regionalisierung und Regionalismus, in der wissenschaftlichen Diskussion sehr unterschiedlich bewertet werden. Während unter regionaler Integration zumeist das Zusammenwachsen subnationaler Einheiten mit räumlicher Nähe verstanden wird, kommt es vor allem in der englischsprachigen Literatur häufiger vor, daß regionale Integration mit Europäischer gleichgesetzt wird⁵. Grund hierfür ist der Regionalbegriff, wie er beispielsweise von Walter Mattli in „The Logic of Regional Integration“ verwendet wird⁶. Denn betrachtet man Europa als eine Region oder Weltregion, so ist Europäische zugleich Regionale Integration. Die Definition des Begriffes der Region kann also vorab Aufschluß über die grundlegende Vorgehensweise einer Arbeit geben.

1.2. Die Regionale Konzeption

Um zu verstehen, was eine Region ist, muß zunächst geklärt werden, welchen Überlegungen die regionale Unterteilung von Gebieten folgt, wie sich Regionen voneinander unterscheiden und abgrenzen lassen und welche Voraussetzungen eine Region erfüllen muß, um als solche erkennbar zu sein. Ein wichtiger Grund für die räumliche Unterteilung in Regionen ist die Bildung administrativer Einheiten.

⁵Vgl. Anderson, Jeffrey J. (Editor): Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999;
Mattli, Walter: The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999;
McCormick, John: Understanding the European Union. A concise introduction. New York: Palgrave, 1999

⁶Vgl. Mattli, Walter: The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

„ A region is an attempt to group together populations or places with sufficient similarities to compromise a logical unit for administrative purposes. It is a recognition that spatial differences require appropriate administrative structures.”⁷.

Die administrativen Einheiten selbst sagen dabei nichts über die politische Hierarchie und Machtausstattung der Regionen aus. Einige regionale administrative Einheiten, wie die Gewesten in Belgien, die Comunidades Autonomas in Spanien oder die Bundesländer in Deutschland, verfügen über weitreichende Entscheidungsbefugnisse, während beispielsweise die Régions in Frankreich keinerlei gesetzgebende Gewalt haben⁸. Auch macht es einen Unterschied, ob Regionen in der Verfassung festgeschrieben oder über Gesetze abgegrenzt sind. Gemeinsam ist diesen Regionen jedoch, daß es sich bei ihnen um Gebietsteile unterhalb der nationalstaatlichen Ebene handelt, die rechtlich und politisch verankert sind. Zudem verfügen sie über festgelegte Grenzen, die die Voraussetzung für die Erfüllung ihrer administrativen Aufgabe sind.

„Most, if not all, of the above features may be particularly noticeable in one location but are usually to be found to some degree over such a wide area that in themselves they cannot be used to mark off one region from another. If they are to be used for any administrative (or indeed statistical) purpose, however, regions need to be given a clear-cut shape.”⁹.

Daneben können Regionen über Merkmale definiert werden, die zwar auch bei dem administrativen Konzept eine Rolle spielen, jedoch nicht

⁷European Commission (Editor): Regio database - Reference guide. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, S. 9

⁸Vgl. European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 9; Eißel, Dieter/ Grasse, Alexander/ Paeschke, Björn/ Sänger, Ralf: Interregionale Zusammenarbeit in der EU. Analysen zur Partnerschaft zwischen Hessen, der Emilia-Romagna und der Aquitaine. Opladen: Leske + Budrich, 1999, S. 75

an die nationalstaatliche Ebene gebunden sein müssen. Eine Übersicht solcher Merkmale findet sich bei Rudolf Hrbek:

*„Solche Merkmale sind geographische Gegebenheiten, die ein Territorium zu einer geographischen Region machen; ethnische, sprachliche, kulturelle oder auch religiöse Gemeinsamkeiten der in einem bestimmten Territorium lebenden Bevölkerung (oder ihrer großen Mehrheit), die diesem Raum seine regionale Identität geben; die gemeinsame historische Vergangenheit; schließlich auch die wirtschaftliche Struktur, die einem Gebiet das Gepräge gibt.“*¹⁰.

Neben den rechtlich und politisch verankerten Regionen lassen sich nach diesen Merkmalen auch regionale Einheiten bilden, die über die nationalstaatliche Ebene hinaus reichen oder sich unterhalb dieser Ebene neben den staatlich definierten Regionen bewegen. Als Beispiele solcher Regionen können das Baskenland, der Alpenraum oder die Euregio Oberrhein Mitte-Süd genannt werden. Wichtig hierbei ist, daß bei allen Formen regionaler Abgrenzung, ob bei den rechtlich und politisch verankerten Regionen der Nationalstaaten oder den anderen funktional gebildeten Regionen, immer nur ein Teil der Merkmale erfüllt werden kann. Als Folge davon kann man je nach Gewichtung der einzelnen Merkmale, zu unterschiedlichen Abgrenzungen regionaler Einheiten gelangen. Die Abgrenzungen von nicht staatlich definierten Regionen ist dabei funktional bestimmt und somit fließend.

Der Vorteil solcher funktionalen und fließenden Regionen ist, daß sie für eine Untersuchung weit offener sind, da sie es erlauben, dem Forschungsansatz entsprechende regionale Abgrenzungen vorzunehmen. Aus diesem Grund soll diese Form regionaler Abgrenzung und Bildung von Regionen in den folgenden Teilen

⁹European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 8

¹⁰Hrbek, Rudolf: Regionen in Europa und die regionale Ebene in der EU: Zur Einführung.

dieser Arbeit als Grundlage dienen. Die Abgrenzung von Regionen anhand von einzelnen Merkmalen ist auch für die Unterteilung von Regionen in Regionaltypen entscheidend. Je nach Gewichtung der einbezogenen Merkmale lassen sich die gebildeten Regionen unterschiedlichen Regionaltypen zuordnen, wobei auch hier Überschneidungen möglich sind. Einige Beispiele für die unterschiedlichen Regionaltypen sind Ballungszentren und städtische Regionen, Berg- und Küstenregionen, ländliche, periphere und dünnbesiedelte Regionen. Jeder dieser Regionaltypen kann dabei gleichzeitig Hauptkategorie oder Unterkategorie eines Regionaltyps sein. So kann eine Grenzregion peripher gelegen sein oder eine periphere Region an einem Grenzabschnitt verlaufen. Entscheidend ist allein, daß die Hauptkategorie sich nicht durch ihre Unterkategorien definiert, eine Grenzregion also nicht zwangsläufig peripher und eine periphere Region keineswegs an einem Grenzabschnitt verlaufen muß. Für die Bildung und Abgrenzung einer Region oder eines Regionaltyps ist somit einzig der Forschungsansatz einer Untersuchung von Bedeutung.

2. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihre Regionen

Der bereits in der Einleitung erwähnte Begriff vom Europa der Regionen wird sowohl von der Europäischen Union als auch von den Mitgliedsstaaten gebraucht. Er bezieht sich auf die Einbeziehung der Regionen als dritte politische und gesellschaftliche Ebene bei der Entscheidungsfindung und im Integrationsprozeß und sieht in der Mitwirkung der Regionen die Voraussetzung für eine effiziente und bürgernahe Politik, die die regionale mit der europäischen Ebene verbindet. Zur Verwirklichung des Europas der Regionen wurde mit dem Vertrag von Maastricht der Ausschuß der Regionen (AdR) geschaffen, der die Interessen der Regionen auf europäischer Ebene vertreten und bei der Gesetzgebung beratend mitwirken soll¹¹. Die Auswahl der im AdR vertretenen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften unterliegt keinen einheitlichen vertraglichen Regelungen und wird eigenständig von den Mitgliedsstaaten durchgeführt. Der AdR kann lediglich seinen Präsidenten und das Präsidium wählen, für die übrige interne Organisation seines Aufbaus sind allein die Mitgliedsstaaten verantwortlich. Dadurch unterscheiden sich die Regionen im AdR voneinander erheblich in Größe, Bedeutung und in ihren nationalstaatlichen Handlungsbefugnissen. Unter den im AdR vertretenen Regionen befinden sich regionale aber auch kommunale Einheiten, politisch bedeutende Regionen wie die belgischen Gewesten oder die deutschen Bundesländer und die weniger gewichtigen wie die französischen Régions und Departements und selbst grenzüberschreitende Regionen wie die Euregio Saar-Lor-Lux¹². Der AdR ist damit zwar weit von einer einheitlichen und repräsentativen Regionalvertretung mit wirklichen Entscheidungskompetenzen entfernt, seine Aufgabe liegt aber ohnehin nur in der eines bei der Gesetzgebung beratenden Gremiums. Zu den

¹¹Vgl. Jung, Christian: Vertrag von Maastricht. In: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 334-339, hier: S. 338

¹²Vgl. Nohlen (Hrsg.), a.a.O., S. 91

Voraussetzungen für ein europäisches Regionalorgan mit Entscheidungsbefugnissen im Gesetzgebungsprozeß würden einheitliche oder ähnliche regionale Einheiten auf europäischer Ebene gehören, also so etwas wie politisch relevante Unionsregionen. Für diese fehlen gegenwärtig jedoch alle Grundlagen, der politische Willen und wohl auch jede gesellschaftliche Akzeptanz.

Außerdem spiegelt gerade das weit gefaßte Regionen-Spektrum des AdR die Vielfalt der europäischen Regionen und die gewachsenen regionalen Strukturen innerhalb und zwischen den Mitgliedsstaaten wider. Gerade für die Konsultation bei politischen Entscheidungen mit regionalem Bezug ist diese Vielfalt der im AdR vertretenen Regionen von Nutzen, denn sie ermöglicht die ganz unterschiedlichen Auswirkungen der Entscheidungen in den einzelnen Regionen zu berücksichtigen. Zudem dient der AdR als Kommunikationsplattform, innerhalb derer sich die europäischen Regionen austauschen und organisieren können. Sicherlich wird die Bedeutung dieser Kommunikationsplattform durch den Umstand geschmälert, daß die Entscheidungskompetenzen der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in einigen Mitgliedsstaaten sehr gering sind. Dieser Umstand hat auch Auswirkungen auf die Einflußmöglichkeiten der Regionen auf die europäische Ebene. Die europäische Ebene wiederum kann den Regionen nicht mehr Kompetenzen zugestehen, als es ihnen die Mitgliedsstaaten erlauben.

*„Die Einrichtung von Regionen, ihre Ausstattung mit eigenen Zuständigkeiten, die Beziehungen zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und auch die Beteiligung der Regionen an den Außenbeziehungen unterliegen weiterhin jeweils national unterschiedlichen historischen, kulturellen, geographischen, ökonomischen und nicht zuletzt politischen Faktoren.“*¹³.

¹³ Engel, Christian: Europa der Regionen. In: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 132-135 , hier: S. 132

Es liegt also an den Mitgliedsstaaten, ihre Regionen und Kommunen mit mehr Macht auszustatten. Die Europäische Union ermöglichte durch die Erweiterung des Artikels 203 (ex-Artikel 146) des Vertrags von Maastricht die Vertretung eines Mitgliedsstaates im Europäischen Rat durch einen Repräsentanten auf Ministerebene, der befugt sein muß, für die Regierung seines Mitgliedsstaates verbindliche Entscheidungen zu treffen¹⁴. Dabei kann es sich bei den Ministern um Repräsentanten nationaler oder regionaler Regierungen der Mitgliedsstaaten handeln. Innerhalb der Europäischen Union ist es also möglich Voraussetzungen für die regionale Beteiligung am europäischen Entscheidungssystem, wie in diesem Falle des Europäischen Rates, zu schaffen. An der Machtstruktur innerhalb der Mitgliedsstaaten kann dies jedoch nichts ändern. Einzelne Mitgliedsstaaten haben den Inhalt des Artikels 203 bereits in ihr nationales Recht einfließen lassen. Belgien hatte sich früh für die Erweiterung des Artikels eingesetzt und sah in ihr einen Weg, die zum Teil sehr ausgiebigen Rechte seiner Gewesten und Régions auch auf die europäische Ebene zu übertragen¹⁵. Deutschland setzte mit dem Europaartikel 23 des Grundgesetzes die Rechte der Bundesländer im europäischen Entscheidungsprozeß fest und regelte im 6. Abs. des Artikels die Mitwirkung der Bundesländer auf europäischer Ebene¹⁶.

*„(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.“*¹⁷

¹⁴Vgl. Läufer (Hrsg.), a.a.O., S. 161

¹⁵Hrbek, Rudolf, a.a.O., S. 20

¹⁶Vgl. Läufer, a.a.O., S. 337 ff

¹⁷Ebd., S. 338

Daneben haben andere Mitgliedsstaaten überhaupt keine oder nur minimale Änderungen an den Beziehungen ihrer Regionen zur europäischen Ebene vorgenommen. In Italien beispielsweise ist Europapolitik nach wie vor ausschließlich Sache des Zentralstaats, den Regionen bleibt lediglich die Möglichkeit der Konsultation¹⁸. Der Weg zu einer stärkeren Beteiligung der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß geht also vor allem über die Aufwertung der Regionen in den Mitgliedsstaaten selbst.

Neben dem AdR wurde mit dem Vertrag von Maastricht in Art. 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-V) das Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben¹⁹. Die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips variiert jedoch. Mitunter wird das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage für eine föderal verfaßte Europäische Union und damit als Stärkung der Regionen verstanden: „Die Bemühungen der Regionen um eine stärkere polit. Präsenz in Brüssel verstetigten sich rechtl. in der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag [...]“²⁰. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß sich der Vertragstext des Subsidiaritätsprinzips lediglich auf die Mitgliedsstaaten bezieht und somit nur die gängige Praxis festgeschrieben wurde. So heißt es in Artikel 5 im Wortlaut:

*„In den Bereichen, die nicht in ihre [E.U.] ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“*²¹.

¹⁸Vgl. Hrbek, Rudolf, a.a.O., S. 19;

Vgl. Eißel/ Grasse/ Paeschke/ Sängler, a.a.O., S. 57

¹⁹Vgl. Läufer (Hrsg.), a.a.O., S. 58

²⁰Nohlen (Hrsg.), a.a.O., S. 91

²¹Läufer (Hrsg.), a.a.O., S. 58

Der Artikel wendet sich also gegen eine unzweckmäßige Ausweitung von Befugnissen auf die europäische Ebene und damit gegen ein Zuviel an zentral getroffenen Entscheidungen. Gleichzeitig werden jedoch die Bereiche aus dieser Regelung ausgeschlossen, die sich bereits in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union befinden. Von den Regionen der Mitgliedsstaaten ist an keiner Stelle die Rede.

Grund für die Schwierigkeiten bei der Definition des Subsidiaritätsprinzips ist, ähnlich wie bei der Schaffung des AdR und der Beteiligung der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß, die fehlende Einheit in den unterschiedlichen politischen Systemen der Mitgliedsstaaten und in der Unterteilung ihrer Regionen. Die Form der Organisation von Hoheitsgewalt und die innere Machtbalance zwischen den politischen Ebenen prägt zudem das nationalstaatliche Verständnis von Gewaltenteilung und -verschränkung. Dieses Verständnis versuchen die Mitgliedsstaaten nicht selten auf die europäische Ebene zu übertragen. Daneben stehen Befürchtungen einzelner Mitgliedsstaaten, eine Festschreibung föderaler Grundsätze auf europäischer Ebene, würde innerstaatliche Dezentralisierungsprozesse vorantreiben. So scheiterte die Aufnahme des Begriffes Föderalismus in den Vertrag von Maastricht vor allem an der Ablehnung Großbritanniens, wo sich die Forderungen der Regionen, darunter vor allem die Schottlands und Wales, nach mehr politischer Selbstbestimmung verstärkten²².

Grundlegend kann bei den politischen Systemen der Mitgliedsstaaten zwischen variierenden Ausprägungen von Zentralismus und Föderalismus unterschieden werden. Die Heterogenität der politischen Systeme der Mitgliedsstaaten wird dabei mitunter als Nachteil des gesamten politischen Systems der Europäischen Union betrachtet, da sie eine effiziente europäische Politik und damit den Integrationsprozeß erschweren würde.

²²Vgl. Hillenbrand, Olaf: Europa-ABC in Stichworten. In: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 367-407, hier: S. 382

*„Aufgrund der politischen, sozialen und ökonomischen Heterogenität der EG-Mitgliedsstaaten ist das langsame Voranschreiten der europäischen Integration oder gar ihre Stagnation nicht überraschend, sondern normal.“*²³.

Dabei wird jedoch vergessen, daß solche Unterschiede in der Hierarchie der politischen Systeme sich nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Mitgliedsstaaten finden lassen. Mehrere Mitgliedsstaaten billigen einigen ihrer Regionen mehr politische Rechte zu als den anderen. In Italien gibt es beispielsweise die *Regioni a statuto speciale* (Regionen mit speziellem Statut) und daneben die *Regioni di diritto comune* (Regionen mit Normalstatut)²⁴. Diese unterscheiden sich ganz erheblich in ihren Handlungskompetenzen und ihrem Verhältnis zur nationalstaatlichen Ebene.

2.1. Föderalismus, Zentralismus und der europäische Integrationsprozeß

Neben den Auswirkungen auf die Mitentscheidungsrechte der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß, sind die Unterschiede föderal oder zentral verfaßter politischer Systeme auch für den europäischen Integrationsprozeß von Interesse. Die Frage dabei ist, wie sich diese Unterschiede bei der Durchsetzung der europäischen Integrationspolitik innerhalb der Mitgliedsstaaten niederschlagen. Die vielfältige Aufteilung und Verbindung von politischer Macht zwischen den nationalstaatlichen Ebenen gehört zu den Kriterien föderaler Systeme. Zentrale Systeme hingegen, weisen

²³ Vgl. Schmidt, Manfred G.: Nationale Politikprofile und Europäische Integration. In: Gabriel, Oscar W., Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 2. überarb. und erw. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 422-439, hier: S. 435

²⁴ Vgl. Eißel/ Grasse/ Paeschke/ Sänger, a.a.O., S. 50

eine weit geringere Beteiligung der unterschiedlichen Ebenen an den politischen Entscheidungsprozessen auf und definieren sich über die Konzentration der politischen Macht in den Zentralregierungen. Dabei können die Formen und Ausprägungen sowohl föderaler als auch zentraler Systeme variieren. In föderalen Systemen kann die politische Macht zum einen über die Verteilung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche und zum anderen über die Verschränkung der Entscheidungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Ebenen stattfinden. Die Machtausübung in föderalen Systemen ist also von der Verständigung und dem Kompromiß zwischen den Ebenen abhängig, während zentrale Systeme durch ihre Machtkonzentration weniger Gegenspieler haben. Dadurch sind die Nationalregierungen zentraler Systeme im allgemeinen durchsetzungsfähiger und haben damit auch einen größeren Spielraum bei der Verwirklichung integrationspolitischer Vorhaben. Daneben müssen die nationalen Regierungen föderaler Systeme mehr Rücksicht auf die unterschiedlichen politischen Ebenen nehmen und so ist die Voraussetzung für die Durchsetzung integrationspolitischer Vorhaben entweder eine Interessenkorrelation aller politischer Ebenen oder, was wahrscheinlicher ist, ein Kompromiß.

Dennoch ist es schwer zu sagen, welches der beiden politischen Systeme sich günstiger auf den europäischen Integrationsprozeß auswirkt. Denn der größere Handlungsspielraum zentral verfaßter politischer Systeme erhöht auch die Wahrscheinlichkeit von plötzlichen politischen Richtungsänderungen im Falle eines Regierungswechsels. Die Regierungen zentraler Systeme sind zudem nicht so sehr mit der Aufteilung politischer Macht vertraut wie die föderaler Systeme. Es ist daher anzunehmen, daß die Bereitschaft zu integrationspolitischen Schritten, bei denen Kompetenzen abgetreten oder mit der europäischen Ebene verschränkt werden, in föderalen Systemen größer ist als in zentralen.

Es müssen jedoch noch viele andere Aspekte eine Rolle spielen, denn die beiden historischen Triebkräfte im europäischen Einigungsprozeß,

Frankreich und Deutschland, sind zugleich die Musterbeispiele für zentrale und föderale politische Systeme in Europa.

2.2. Die regionale Unterteilung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Im Ausschuß der Regionen sind derzeit 222 Repräsentanten regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften vertreten²⁵. Diese Zahl reflektiert die Vielfalt politisch-administrativer Gebietsabgrenzungen in der Europäischen Union, zeigt jedoch nicht die tatsächliche regionale Unterteilung in den Mitgliedsstaaten. Die regionale Unterteilung der Mitgliedsstaaten unterscheidet sich dabei zum Teil sehr stark voneinander. Grund hierfür sind unterschiedliche geschichtliche Entwicklungen, aber auch die jeweiligen Gegebenheiten eines Gebietes, wie die Größe oder die Zahl der Einwohner, nach denen sich regionale Unterteilungen richten müssen.

*„Nevertheless, the administrative and historical grounds for defining these regions differ widely from country to country. International comparability is therefore difficult to achieve, even in terms of area and population.“*²⁶

So hat beispielsweise das bevölkerungsschwächste deutsche Bundesland mehr Einwohner als alle Luxemburger Distrikte zusammen²⁷. Eine Auflistung der regionalen Unterteilung in den Mitgliedsstaaten soll daher einen Überblick der politisch-administrativen und begrifflichen Abgrenzungen der Regionen in den einzelnen Mitgliedsstaaten geben und auf einige Besonderheiten hinweisen.

²⁵Vgl. Nohlen (Hrsg.), a.a.O., S. 91

²⁶European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 10

²⁷Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 1. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1993, S. 1, 274

- Belgien ist ein Ausnahmefall innerhalb der Europäischen Union, denn es hat mit dem Sint Michielsakkord von 1992 und seinem Inkrafttreten im darauffolgenden Jahr seine vierte Verfassungsreform abgeschlossen und den Wandel von einem dezentralisierten Einheitsstaat hin zu einem föderalen Staat vollzogen²⁸. Die regionale Unterteilung oberhalb der Provinz-, Bezirks- und Gemeindeebene ist somit jüngerer Datums. Belgien ist nunmehr in drei Gewesten (Regionen) unterteilt. Dazu kommen drei Gemeinschaften (Gemeinschaften), die den unterschiedlichen Volksgruppen eine Stimme geben und dem pluralistischen Charakter Belgiens Ausdruck verleihen sollen. Unterhalb dieser Ebene gibt es elf Provinzen, 43 Bezirke und 589 Gemeinden²⁹.
- Dänemark verfügt über 14 Amdskommuner (Kreisgemeinden) und die Hauptstadtregion Kopenhagen³⁰. Diese bestehen aus zusammen 275 Kommuner (Kommunen), von denen die meisten weniger als 10000 Einwohner haben³¹. Die Amdskommuner und die Kommuner erfüllen vor allem lokale Aufgaben im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Infrastruktur und des Bildungswesens. Daneben unterstehen der dänischen Krone noch die aus 18 Inseln bestehenden Färöer und Grönland, die jedoch bis auf außen- und verteidigungspolitische Belange von Dänemark unabhängig sind³².
- Deutschland ist in 16 Bundesländer und diese wiederum in 38 Regierungsbezirke, 445 Kreise und etwa 16000 Gemeinden unterteilt³³. Die regionalen Einheiten variieren dabei zum Teil sehr in ihrer Größe und ihrer Einwohnerzahl³⁴. Zu den wenigen politisch-

²⁸Vgl. Woyke, Wichard: Belgien, die Niederlande und Luxemburg. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1999, S. 77-91, hier: S. 81

²⁹Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 1, a.a.O., S.153;

vgl. European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 13

³⁰Vgl. Engel, a.a.O., S. 133

³¹Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 1, a.a.O., S. 281

³²Ebd.

³³Vgl. Eißel/ Grasse/ Paeschke/ Sänger, a.a.O., S. 32

³⁴Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 1, a.a.O., S. 1

administrative Besonderheiten in Deutschland gehören das zollfreie Gebiet der Nordseeinsel Helgoland und die deutsche Exklave Büsingen am Hochrhein, die sich auf dem Territorium der Schweiz befindet und in ihr Zollgebiet fällt³⁵.

- Finnlands höchste regionale Ebene sind die Län (Provinzen), von denen es zwölf gibt und denen 19 Maakunnat (Regionen) folgen³⁶. Die Provinzregierungen und die Regionalräte teilen sich die Verwaltungsaufgaben. Die unterste regionale Einheit Finnlands sind die 88 Gemeinden³⁷.
- Frankreich hat sich mit den Dezentralisierungsgesetzen von 1982 von einem klassischen Zentralstaat zu einem dezentralisierten Einheitsstaat, ähnlich Finnlands oder den Niederlanden, gewandelt³⁸. Zu Frankreich gehören neben dem Festland, zu dem auch die Küsteninseln und Korsika gezählt werden, noch vier Überseegebiete. Frankreich ist in 26 Régions (Regionen), davon vier Überseeregionen, 96 Départements, davon drei Überseedépartements und weit über 36000 Kommunen unterteilt, wobei sich die hohe Anzahl der Kommunen daraus ergibt, daß in 80% von ihnen weniger als 1000 Einwohner leben³⁹.
- Großbritannien setzt sich aus den vier Landesteilen England, Schottland, Wales und Nordirland zusammen. Die regionale Unterteilung Großbritanniens befindet sich seit mehreren Jahren im Umbruch. Mitte der 90er Jahre wurden in Schottland und Wales die counties (Grafschaften), die bis dahin für eine Vielzahl kommunaler Verwaltungsaufgaben zuständig waren, abgeschafft und regionale Kammern installiert⁴⁰. Ähnlich den Färöer-Inseln und Grönland in

³⁵Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 1, a.a.O., S. 1

³⁶Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 4. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1996, S. 59

³⁷Ebd.

³⁸Vgl. Eißel/ Grasse/ Paeschke/ Sänger, a.a.O., S. 73

³⁹Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 2. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1993, S. 1

⁴⁰Vgl. Engel, a.a.O., S. 133

Dänemark gehören die Kanalinseln und die Isle of Man zwar zum außen- und verteidigungspolitischen Bereich Großbritanniens, sind ansonsten jedoch unabhängig⁴¹.

- Griechenland ist in 13 Verwaltungsregionen gegliedert, die durch die gesetzliche Festlegung der regionalen Verwaltung 1986 aus lediglich neun Regionen hervortraten⁴². Den Verwaltungsregionen folgen 51 Nomoi (Verwaltungsbezirke) und schließlich die Dimoi oder Koinotites (Gemeinden). Die Gemeindeebene ist dabei die einzige regionale Ebene in der die Vertretung direkt gewählt wird, die Kompetenzen der Gemeindeadministration sind jedoch sehr begrenzt⁴³.

- Irland unterscheidet zwischen 26 einfachen counties und 34 administrative counties⁴⁴. Die administrative counties dienen als Verwaltungseinheiten und bilden sich aus der weiteren Aufteilung einzelner counties.

- Italiens 20 Regioni (Regionen) sind in Regioni a statuto speciale (Regionen mit speziellem Statut) und Regioni di diritto comune (Regionen mit Normalstatut) unterteilt⁴⁵. Die fünf Regioni a statuto speciale entstanden von 1944-48, die restlichen Regioni di diritto comune folgten erst 1970⁴⁶. Die Regioni sind weiter unterteilt in 104 Provincie (Provinzen), davon zwei (Bozen und Trento) mit Sonderstatut, und 8103 Kommunen⁴⁷. Hinzu kommen noch 13 Città metropolitane (Städtischen Ballungsgebiete), die sich als Verwaltungseinheiten jedoch noch im Aufbau befinden⁴⁸.

- Luxemburg ist schon Aufgrund seiner geringen Größe kaum in mehrere Regionen aufzuteilen. Als administrative Gebietseinheiten

⁴¹Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 2, a.a.O., S. 161

⁴²Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 3. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1993, S. 279

⁴³Ebd.

⁴⁴Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 2, a.a.O., S. 297

⁴⁵Vgl. Eißel/ Grasse/ Paeschke/ Sänger, a.a.O., S. 50

⁴⁶Ebd.

⁴⁷Ebd.

dienen die drei Distrikte Luxemburg, Diekirch und Grevenmacher, in denen sich 118 Gemeinden befinden⁴⁹.

- Die Niederlande bestehen aus 12 Provinzien (Provinzen) und 647 Gemeinden. Die Provinz Flevoland entstand aus trockengelegten Teilen der Zuiderzee und wurde 1986 als zwölfte niederländische Provinz⁵⁰ aufgenommen.
- Österreich ist in neun Länder unterteilt, die ähnlich wie die deutschen Bundesländer und die belgischen Gewesten über weitreichende Kompetenzen verfügen⁵¹. Daneben befinden sich in den neun Ländern 15 Statutarstädte (Städte mit eigenem Statut)⁵². Die unterste regionale Einheit Österreichs sind die 2350 Gemeinden⁵³.
- Portugal umfaßt neben fünf *Commissaoes de coordenacao regional* (Regionale Koordinierungsausschüsse) auf dem Festland zwei *Regioes autonomas* (Autonome Regionen), zu denen die Inselgruppe der Azoren und Madeira gehören⁵⁴. Die *Commissaoes de coordenacao regional* sind dabei kaum mit den *Regioes autonomas* zu vergleichen, da die *Regioes autonomas* über einen gewählten Regierungsapparat mit gesetzgebender Gewalt verfügen und die *Commissaoes de coordenacao regional* lediglich als regionale Verwaltungseinheiten fungieren. Unterhalb dieser Ebene gibt es noch die *municípios* (Amtsbezirke) und die *freguesias* (Gemeinden)⁵⁵.
- Schweden hat nach einem Prozeß der Regruppierung seiner *Läns* (Länder), zusammen mit den beiden Küsteninseln Öland und Gotland 21 *Läns* und mehr als 200 Gemeinden⁵⁶. Die Gemeindeebene spielt

⁴⁸Ebd., S. 51

⁴⁹Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): *Portrait der Regionen* - Band 1, a.a.O., S. 271

⁵⁰Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): *Portrait der Regionen* - Band 1, a.a.O., S. 195

⁵¹Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): *Portrait der Regionen* - Band 4, a.a.O., S. 1

⁵²Ebd.

⁵³Ebd.

⁵⁴Vgl. European Commission (Editor): *Regio database*, a.a.O., S. 13

⁵⁵Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): *Portrait der Regionen* - Band 3, a.a.O., S. 1

⁵⁶Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): *Portrait der Regionen* - Band 4, a.a.O., S. 99;

eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Verwaltung und der Gesundheitsfürsorge⁵⁷.

- Spanien ist in 17 Comunidades autonomas (Autonome Gemeinschaften) unterteilt, zu denen auch die Balearen und die Kanaren gehören⁵⁸. Einige der Comunidades autonomas haben neben Spanisch ihre regionale Sprache als zweite Amtssprache. Zu Spanien gehören zudem die beiden nordafrikanischen Exklaven Ceuta und Melilla⁵⁹.

European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 14

⁵⁷Ebd.

⁵⁸Vgl. Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 3, a.a.O., S. 47

⁵⁹Ebd.

3. Die Europäische Union und die Regionen

Das politische System der Europäischen Union ist trotz der Heterogenität der Verfassungen seiner Mitgliedsstaaten föderal gegliedert. Die Machtverteilung zwischen den Ebenen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten findet sowohl über die Zuweisung ausschließlicher Zuständigkeitsbereiche als auch über die Verknüpfung der Entscheidungsprozesse statt und verfügt somit über die wichtigsten Merkmale föderaler Systeme. Roland Bieber bemerkt dazu:

*„Die Verträge zur Errichtung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft verflochten die zuvor staatlich organisierte Form der Machtausübung zu einem höchst differenzierten System gemeinsamer und autonomer Machtwahrnehmung, das gleichzeitig dynamisch und balanciert angelegt ist.“*⁶⁰

Aus den Verträgen leiten sich auch die Zuständigkeiten der Europäischen Union ab, wobei grundlegend zwei Ansätze unterschieden werden können. Zum einen werden der Europäischen Union ausschließliche Zuständigkeiten zugewiesen, die unterschiedliche Bereiche umfassen und dabei klar abgegrenzt sind. Daneben erfordert die Umsetzung der in den europäischen Verträgen festgelegten gemeinsamen Grundsätze und Ziele, Maßnahmen, die über die abgegrenzten ausschließlichen Zuständigkeiten hinausgehen und somit eine Fülle weiterer Bereiche einschließen können.

Innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses gehören der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament zu den beiden föderalen Regierungsorganen. Der Rat der Europäischen Union vertritt dabei die Regierungen der Mitgliedsstaaten, während das Europäische Parlament in seiner Funktion als Volksvertretung, den

⁶⁰Bieber, Roland: Föderalismus in Europa. In: Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 353-366, hier: S. 363

Bürgern der Mitgliedsstaaten und der Union gleichermaßen eine Stimme verleihen soll. Wie schon erwähnt, besteht für die Regionen einiger Mitgliedsstaaten zudem die Möglichkeit der Einflußnahme an der Entscheidungsfindung im Europäischen Rat. Wie weit die Mitbeteiligung der Regionen geht, regeln dabei die Mitgliedsstaaten. Allgemein gilt für das Verhältnis der Europäischen Union zur politischen Stellung der regionalen Einheiten innerhalb der Mitgliedsstaaten der Grundsatz der Neutralität⁶¹. Soweit die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten, wie es unter anderem in Artikel 6 des EU-Vertrags festgelegt ist, „den gemeinsamen Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ folgen und das europäische Recht vollziehen, nimmt die Europäische Union keinen direkten Einfluß auf die Machtverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Regionen⁶².

*„Ob und inwieweit nachgeordnete staatliche oder autonome, regionale bzw. lokale Stellen Subjekt oder Objekt des innerstaatlichen Willensbildungsprozesses in den Europäischen Gemeinschaften sind, entscheiden im Rahmen des Gemeinschaftsrechts die Mitgliedstaaten zunächst einmal selbst.“*⁶³

Andererseits hat die Europäische Union erkannt, daß sie für die Durchführung ihrer Entscheidungen die Regionen mit einbeziehen muß, um eine effiziente und bürgernahe Politik zu gewährleisten. Die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips und anderer Regionalklauseln in die europäischen Verträge, die Schaffung des AdR und die aktive europäische Regionalpolitik sind Zeichen dafür, daß die Regionen auf der europäischen Ebene zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Trotz der bereits erfolgten Schritte in

⁶¹Vgl. Nass, Klaus Otto: Das „Europa der Regionen“ hat viele Gesichter - Die Regionen aus der Sicht von Rat und Kommission. In: Färber/ Forsyth (Hrsg.), a.a.O., S. 201-222, hier: S. 201

⁶²Art. 6 (ex-Art. E), EU-V, (Vertrag von Amsterdam)

⁶³Nass, a.a.O., S. 201

Richtung des vielzitierten Europas der Regionen, gibt es jedoch kein geschlossenes regionales Konzept innerhalb der Europäischen Union. Die Haltung der europäischen Organe und die Vorstellungen über die Wege zu einer Aufwertung der Regionen variieren. Sie reichen von der bloßen Hervorhebung der Regionen als Hüter der kulturellen europäischen Vielfalt, über die Einbeziehung der Regionen an der Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen, bis hin zur Forderung nach einer gleichberechtigten Mitwirkung der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß. Das Europa der Regionen dient somit eher als Sammelbegriff von sich überschneidenden und zum Teil auch widersprechenden Vorstellungen. Ähnlich den Begriffen „Freiheit“ oder „Sicherheit“ erfährt das Europa der Regionen nicht zuletzt deshalb soviel Zuspruch, weil es für ein allgemein akzeptiertes Ziel steht, das dabei jedoch für ganz unterschiedliche politische Entwürfe offen ist. Eine Konkretisierung des Europas der Regionen wäre daher schon aus integrationspolitischen Überlegungen notwendig. Angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen über die Einbeziehung der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß ist in naher Zukunft jedoch nicht mit einem geschlossenen regionalen Konzept zur Stellung der Regionen zu rechnen, zumal für den politischen Alltag in der Europäischen Union das fehlende regionale Konzept keine großen Auswirkungen hat. Die Durchsetzung von Entscheidungen mit regionalem Bezug machte zwar eine räumliche Unterteilung und Definition der Regionen auf europäischer Ebene notwendig, diese mußte sich jedoch nur an den gegenwärtigen administrativen Zwecken der Europäischen Union orientieren und konnte die politische Stellung der Regionen unbeachtet lassen.

3.1. Die regionale Unterteilung in der Europäischen Union

Die Europäische Union hat eigene regionale Unterteilungen vorgenommen, die den Erfordernissen ihrer Politik entsprechen und vergleichbare regionale Einheiten auf europäischer Ebene herstellen sollen. Zu der wichtigsten Form der regionalen Unterteilung gehört die Anfang der Siebziger Jahre entwickelte Nomenclature of Statistical Territorial Units (NUTS)⁶⁴. NUTS dient sowohl der Erfassung vergleichbarer regionaler Statistiken auf europäischer Ebene, als auch der Einteilung der Fördergebiete und der Koordination der europäischen Regionalpolitik⁶⁵. Die NUTS-Unterteilung wird vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten durchgeführt und in bestimmten Abständen immer wieder aktualisiert, das letzte Mal im Jahr 1999⁶⁶. Bisher gab es keine festen Regeln für die Bildung der NUTS und so waren für die regionale Abgrenzung, gemeinsame Vereinbarungen zwischen Eurostat und den Mitgliedsstaaten nötig. Um die Bildung und Aktualisierung der NUTS zu vereinfachen, wurde deshalb seit dem Frühjahr 2000 an einer rechtlichen Grundlage für NUTS gearbeitet⁶⁷. Angesichts der erfolgten und erwarteten Erweiterungen der Europäischen Union, ist die rechtliche Regelung zudem eine Voraussetzung dafür, daß auch weiterhin vergleichbare regionale Einheiten auf europäischer Ebene gebildet werden können.

Die NUTS wird durch die Unterteilung der Mitgliedsstaaten in regionale Einheiten verfaßt und unterscheidet dabei drei vertikal verlaufende regionale Ebenen. Die höchste Ebene ist NUTS 1-, die weiter in NUTS 2-, die wiederum in NUTS 3-Regionen unterteilt werden. Die Europäische Union ist in insgesamt 78 NUTS 1-, 211 NUTS 2- und 1093 NUTS 3-Regionen unterteilt⁶⁸. Daneben gibt es

⁶⁴Vgl. European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 9

⁶⁵Vgl. Nass, a.a.O., S. 207

⁶⁶Vgl. European Commission (Editor): Regio database, a.a.O., S. 9

⁶⁷Vgl. ebd., S. 10

⁶⁸Vgl. ebd., S. 12

noch die in der Entstehung befindenden lokalen NUTS-Ebenen 4 und 5⁶⁹. Die unterste NUTS 5-Ebene steht für die Gemeinden und ist für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen festgelegt.

Nach den neuen rechtlichen Regelungen werden die drei regionalen NUTS-Ebenen auch über ihre durchschnittlichen Bevölkerungszahlen bestimmt. Diese werden für NUTS 1 zwischen 3 und 7 Millionen, für NUTS 2 zwischen 800000 und 3 Millionen und für NUTS 3 zwischen 150000 und 800000 liegen⁷⁰. Bislang orientierte sich NUTS zwar an vergleichbaren Zahlen, faßte aber beispielsweise alle zwanzig italienischen Regioni, die im Durchschnitt über etwa 2.9 Millionen Einwohner verfügen, zu zwanzig regionalen Einheiten der NUTS 2-Ebene zusammen, obwohl das Valle d'Aosta etwa 120000 und die Lombardy fast 9 Millionen Einwohner hat⁷¹. Damit erfüllen mehrere dieser NUTS 2-Regionen kaum den an sie gestellten Anspruch, der Herstellung vergleichbarer regionaler Einheiten und das nicht nur auf europäischer sondern auch auf italienischer Ebene. Die neuen rechtlichen Regelungen sollen deshalb die Bildung der NUTS vereinheitlichen und so die Vergleichbarkeit der NUTS-Ebenen weiter erhöhen. Der Grund für NUTS-Unterteilungen wie beispielsweise die der italienischen Regioni zu 20 NUTS 2-Regionen liegt darin, daß NUTS für die Einteilung der Regionen die administrativen Einheiten der Mitgliedsstaaten bevorzugt.

*„Normative regions usually have a statutory existence in the administrative practice of the country concerned. They are clearly defined, usually universally recognised and relatively stable. They are the place in which certain levels of government exercise their powers, particularly where regional policy is concerned. [...] the NUTS classification is accordingly based largely on the institutional divisions applied in the Member States.“*⁷²

⁶⁹Vgl. ebd.

⁷⁰Vgl. ebd., S. 11

⁷¹Vgl. ebd., S. 12

⁷²Ebd., S. 10 f

Die NUTS-Ebenen leiten sich damit vor allem aus vergleichbaren regionalen Einheiten der Mitgliedsstaaten ab. In Frankreich sind das beispielsweise die Régions und die Départements, in Spanien die Comunidades autonomas und die Provincias und in Italien die Regioni und die Provincie⁷³. Daneben nimmt NUTS weitere regionale Unterteilungen vor, wenn für eine NUTS-Ebene keine vergleichbaren administrativen Einheiten in einem Mitgliedsstaat existieren. Je nachdem, für welche NUTS-Ebene die vergleichbaren nationalstaatlichen regionalen Einheiten fehlen, müssen dazu entweder die größeren Regionen in kleinere Einheiten unterteilt oder die kleineren Regionen zu Gruppen zusammengeschlossen werden. Beispielsweise wurden die der NUTS 2-Ebene angehörenden 17 spanischen Comunidades autonomas und 20 italienischen Regioni, zu einer Gruppe von sieben Comunidades autonomas und elf Regioni der NUTS 1-Ebene zusammengefaßt⁷⁴.

Daneben greift die Europäische Union bei der regionalen Abgrenzung auf mehrere Regionalbegriffe zurück. Grundlegend kann dabei zwischen dem politisch-administrativen und dem funktionalen Regionalbegriff unterschieden werden. Die politisch-administrativen Regionen werden aufgrund ihrer rechtlichen Verankerung und ihrer klaren Grenzen, unter anderem für die Zusammenstellung der Vertretung des AdR und auch für die regionale Unterteilung der NUTS verwendet⁷⁵.

Der funktionale Regionalbegriff hingegen ermöglicht der Europäischen Union die regionale Unterteilung und die Bildung von Regionaltypen anhand einzelner Merkmale, wie der wirtschaftlichen Struktur, der Bevölkerungszahl oder der territorialen Gegebenheiten einer Region. Funktional gebildete Regionen müssen sich dabei nicht an administrative Grenzen halten und können so die Ausarbeitung regionalpolitischer Konzepte für Regionen, die in mehreren Verwaltungsbereichen liegen, wie beispielsweise dem Mittelmeer- und dem Alpenraum oder auch den Grenzregionen, vorantreiben. Für

⁷³Vgl. ebd., S. 11

⁷⁴Ebd., S. 13

sozio-ökonomische Untersuchungen beispielsweise unterteilt die Europäische Kommission die europäischen Regionen grob in drei Regionaltypen, große städtische Dienstleistungszentren, Industrieregionen mit vielen mittelgroßen Städten oder Städtenetzen und ländliche Regionen mit Schwerpunkt auf der Landwirtschaft⁷⁶. Die Bildung von Regionaltypen dient für die Europäischen Union zudem der Kategorisierung ihres Territoriums und damit der Konzeptualisierung regionalpolitischer Maßnahmen, die den unterschiedlichen Regionalstrukturen angepaßt sind und eine einheitliche und kohärente Entwicklung der Regionen in der Europäischen Union garantieren sollen⁷⁷. Die Bedeutung einer harmonischen Entwicklung der europäischen Regionen zeigt sich unter anderem daran, daß die regionalpolitischen Maßnahmen den zweitgrößten Haushaltsposten nach dem Agrarmarkt innerhalb der Europäischen Union bilden⁷⁸.

3.2. Die europäischen Organe und die Regionen

Die Europäische Union erinnert in ihrem institutionellen Gefüge an national vertraute Konstruktionen. Das Europäische Parlament zusammen mit dem Rat der Europäischen Union werden dabei der Legislative, die Europäische Kommission der Exekutive und der Europäische Gerichtshof der Judikative zugeordnet. In dieser Unterteilung des politischen Systems der Europäischen Union sieht beispielsweise Beate Kohler-Koch die Begründung für die Bereitschaft nationaler Parlamente, politische Einflußmöglichkeiten an das Europäische Parlament abzugeben.

⁷⁵Vgl. Nass, a.a.O., S. 205

⁷⁶Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Sechster Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999, S. 8

⁷⁷Vgl. ebd.

⁷⁸Vgl. Nass, a.a.O., S. 205

*„Komplexe föderative Konstruktionen werden deshalb leicht zugunsten einer Konstruktion verworfen, die an das national Vertraute anknüpft. Es bleibt dann den Fachleuten überlassen, auf fehlende Voraussetzungen zu verweisen.“*⁷⁹

Die Unterteilung der Organe der Europäischen Union in Legislative, Exekutive und Judikative ist zwar eigentlich nicht falsch, die Europäische Union ist jedoch noch weit von einem einheitlichen institutionellen Rahmen entfernt. Zudem lassen sich die europäischen Organe in ihrem Aufbau insgesamt nur schwer mit denen in den Mitgliedsstaaten vergleichen⁸⁰. Die Europäische Union ist ein politisches System eigener Art und unterscheidet sich von den politischen Systemen seiner Mitgliedsstaaten vor allem dadurch, daß es sich in einem fortlaufenden Entwicklungsprozeß befindet. Durch die Verflechtung der Entscheidungsprozesse sind die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten dabei zu einem Mehrebenensystem verbunden. Die Europäische Union ist also zugleich fester Bestandteil der politischen Systeme der Mitgliedsstaaten und umgekehrt. Wolfgang Wessels konstatiert zu dieser Verbindung der politischen Systeme:

*„Die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten sind ohne ihre Einbettung in das EU-System nicht mehr ausreichend zu verstehen. Wer zum Ende des 20. Jahrhunderts die politischen Realitäten Europas verstehen will, muß einen beträchtlichen Teil seiner Aufmerksamkeit dem politischen System der EU widmen [...].“*⁸¹

Der Aufbau des politischen Systems der Europäische Union setzt sich aus drei Teilen zusammen und wird deshalb auch als

⁷⁹Kohler-Koch, Beate: Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6 / 2000. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000, S. 30-38

⁸⁰Vgl. Wessels, Wolfgang: Das politische System der EU. In: Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 333-352, hier: S. 347

⁸¹Ebd., S. 350

Tempelkonstruktion mit drei tragenden Säulen beschrieben⁸². Die erste Säule ist die Europäische Gemeinschaft, die zweite die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die dritte die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Je nachdem, inwieweit ein Politikbereich vergemeinschaftet ist, unterscheidet sich die Machtausstattung der Europäischen Union und ihrer Organe. Daneben gibt es aber auch in den vergemeinschafteten Politikbereichen Unterschiede zwischen den Mitwirkungsrechten der einzelnen Organe. So ist die Machtausstattung des Europäischen Parlaments sowohl in der weitgehend vergemeinschafteten Agrarpolitik als auch in der größtenteils in der Souveränität der Mitgliedsstaaten liegenden Außen- und Sicherheitspolitik noch immer eingeschränkt⁸³.

*„Je nach Säule der Europäischen Union, aber auch innerhalb der einzelnen dieser drei Regelwerke, gestalten die EU-Organe in vielfältiger und unterschiedlicher Weise die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle ihrer Entscheidungen.“*⁸⁴

Wie auch auf der Ebene der Mitgliedsstaaten, sind die europäischen Organe damit die Grundsteine des politischen Systems der Europäischen Union und unterhalten direkte Kontakte zu anderen politischen Ebenen wie beispielsweise zu den Regionen. Die Kontakte zu den Regionen beschränken sich dabei nicht nur auf die offiziellen Ebenen der regionalen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen, sondern bestehen darüber hinaus zu einer Vielzahl von regionalen Netzwerken, Interessenvertretungen und Wirtschaftsverbänden. Eine Zwischenstellung nehmen die etwa 140 regionalen und kommunalen Informationsbüros aus mehreren Mitgliedsstaaten ein⁸⁵. Sie verstehen sich als Vertretungen ihrer Regionen in der Europäischen Union,

⁸²Vgl. ebd., S. 334

⁸³Vgl. Schmuck, Otto: Europäisches Parlament.

In: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 183-190, hier: S. 183

⁸⁴Wessels, a.a.O., S. 347

⁸⁵Vgl. Engel, a.a.O., S. 134

wobei ihre Stellung und ihre Kontakte zu den europäischen Regierungsorganen lediglich auf informeller Ebene stattfinden. Trotzdem wird den Informationsbüros, in Deutschland auch Länderbüros genannt, eine große Bedeutung beigemessen, da sie als direkter regionaler und kommunaler Ansprechpartner der europäischen Organe, frühzeitig zu den Auswirkungen regionalpolitischer Entscheidungen oder Projekte Auskunft geben können und so dazu beitragen, den Austausch von Informationen zwischen den Regionen und der Europäischen Union zu beschleunigen. Die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in den europäischen Entscheidungsprozeß ist somit ein Teil des Mehrebenensystems der Europäischen Union.

Der Rat der Europäischen Union ist die Vertretung der Regierungen der Mitgliedsstaaten und steht somit für unterschiedliche politische Konzepte auch gegenüber der Einbindung der Regionen in das politische System der Europäischen Union. Der Rat der Europäischen Union darf nicht mit dem Europäischen Rat oder dem Europarat verwechselt werden, die beide keine Organe der Europäischen Union sind. Der Europäische Rat ist dabei Teil des institutionellen Gefüges der Europäischen Union und stellt die intergovernmentale Ebene da, während der Europarat eine von der Europäischen Union unabhängige Organisation ist, der fast alle europäischen Staaten angehören. Gemeinsame Entscheidungen und Positionen des Rates sind meist das Ergebnis konsensualer Vereinbarungen. Daneben sind die Mitgliedsstaaten im Rat der Europäischen Union für die Interessen ihrer Regionen zuständig. Die Kontakte des Rates der Europäischen Union zu den Regionen vollziehen sich dadurch vor allem auf der nationalstaatlichen Ebene innerhalb der Mitgliedsstaaten. Die Einstellungen des Rates der Europäischen Union zu den Regionen variieren also zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. So haben sich einige Mitgliedsstaaten für und andere, darunter auch Deutschland,

lange Zeit gegen eine Institutionalisierung der Regionen auf europäischer Ebene ausgesprochen⁸⁶.

Vor allem die Europäische Kommission greift bei der Vorbereitung und der Durchsetzung regionalpolitischer Entscheidungen auf das Fachwissen der regionalen und kommunalen Informationsbüros und anderer einschlägiger Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zurück. Die Europäische Kommission besitzt im Gegensatz zu den anderen europäischen Regierungsorganen das Initiativmonopol bei der Entwicklung und Ausarbeitung politischer Maßnahmen. Die Arbeitsweise der Europäischen Kommission beschreibt Kohler-Koch dabei als ein System des „*Regierens im Netzwerk*“ und führt weiter aus:

*„Die Entwicklung des „Partnerschaftsprinzips“ ist ein gutes Beispiel für die Vernetzungsstrategie der Kommission. Es erlaubt die direkte Mitwirkung der Politikadressaten und verspricht eine bessere Anpassung der Gemeinschaftsprogramme an die Bedürfnisse der Betroffenen.“*⁸⁷

Durch die vielfältige Zusammenarbeit und die Einbeziehung unterschiedlicher Gruppen bei der Entscheidungsfindung, verfügt die Europäische Kommission über ein starkes dezentrales Element in der Gestaltungsform ihrer Politik und zielt damit auf die Erhöhung ihrer Effizienz und die Entwicklung einer regional differenzierten und bürgernahen Politik.

Innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union wurde mit dem AdR ein regionales Beratungsorgan und damit eine formelle Verbindung zwischen den Regionen und den europäischen Regierungsorganen geschaffen. Der AdR kann vom Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission angehört und befragt werden. Bei

⁸⁶Vgl. Stahl, Gerhard: Die Regionen aus der Sicht des Europäischen Parlaments.

In: Färber/ Forsyth (Hrsg.), a.a.O., S. 223-226, hier: S. 225

⁸⁷Kohler-Koch, a.a.O., S. 32

regionalen Entscheidungen ist die Konsultation des AdR obligatorisch, jedoch hat der AdR keine rechtliche Grundlage, um gegen einen Verstoß der Konsultationspflicht vorzugehen⁸⁸.

Das Europäische Parlament hat sich bereits früh für die Zusammenarbeit und die Institutionalisierung der Regionen auf europäischer Ebene und für den AdR eingesetzt. In der Schaffung des AdR sah das Europäische Parlament den Weg zu einer stärkeren Einbeziehung der Regionen am europäischen Entscheidungsprozeß und damit zu einer weiteren Dezentralisierung der europäischen Politik⁸⁹. Dabei ist der AdR für das Europäische Parlament vor allem ein regionales Beratungsorgan, das die unterschiedlichen regionalen Interessen wiedergeben soll. Gleichzeitig stellt sich das Europäische Parlament gegen Überlegungen, die mit der Fortentwicklung des AdR zu einem gesetzgebenden regionalen Organ auf europäischer Ebene verbunden sind.

*„Die ersten Erfahrungen der Arbeit im Ausschuß der Regionen dürften aber die Sicht des Europäischen Parlaments bestätigen. Die Mehrzahl der Mitglieder des Ausschuß der Regionen scheint sich vor allem als Vertreter regionaler und lokaler Interessen zu verstehen und nicht als Mitglied eines Regionalparlaments.“*⁹⁰

Sowohl die Einstellungen der Europäischen Kommission als auch die des Europäischen Parlaments gehen daher in die Richtung, daß ein drittes legislatives Organ den Entscheidungsprozeß der Europäischen Union zusätzlich komplizieren würde. Dies um so mehr, da bereits die beiden legislativen Organe, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union eine föderale Qualität besitzen. Das Europäische Parlament fordert dennoch eine stärkere Beteiligung der Regionen an der Politik in den zentral verfaßten Mitgliedsstaaten und sieht in der Schaffung politisch relevanter Regionen auf der Ebene der

⁸⁸Vgl. Fromme, Martin: Ausschuß der Regionen.

In: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 72-76, hier: S. 73

⁸⁹Vgl. Stahl, a.a.O., S. 226

⁹⁰Ebd.

Mitgliedsstaaten, den Weg zur Einbindung der Regionen sowohl in die nationale als auch in die europäische Politik⁹¹. Das Europäische Parlament folgt damit einer auch in anderen föderalen Systemen üblichen vertikalen Machtverteilung, wobei es unter anderem der Tatsache Rechnung trägt, daß ein drittes legislatives Organ mit mehr als 200 Vertretern aus unterschiedlich konstituierten Regionen und auch Kommunen, den europäischen Entscheidungsprozeß noch undurchschaubarer machen und einen einheitlichen institutionellen Rahmen in weite Ferne rücken würde. Daneben vertritt das Europäische Parlament in Anlehnung auf sein Selbstverständnis als Vertretung der Bürger der Europäischen Union die Auffassung, daß eine verstärkte politische Beteiligung der Bürger und damit eine größere demokratische Legitimation der europäischen Politik, vor allem über die Ausweitung der parlamentarischen Kompetenzen auf europäischer Ebene garantiert werden kann⁹². Zwar läßt sich der Aufbau und die Machtausstattung des Europäischen Parlaments durchaus mit anderen Parlamenten aus den Mitgliedsstaaten vergleichen, wie aber schon erwähnt, sind die Kompetenzen des Europäischen Parlaments in einigen Politikbereichen noch immer eingeschränkt. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments sind für die Mitgliedsstaaten zahlenmäßig festgelegt und organisieren sich innerhalb europäischer Parteienzusammenschlüsse. Da alle Unionsbürger in jedem Mitgliedsstaat, in dem sie sich niedergelassen haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament besitzen, ist es jedoch aufschlußreicher das Europäische Parlament hinsichtlich der europäischen Fraktionen zu betrachten⁹³. Auch der EG-Vertrag hebt in Art. 191 die Stellung der europäischen Fraktionen hervor:

„Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches

⁹¹Vgl. ebd., S. 225

⁹²Vgl. Kohler-Koch, a.a.O., S. 31

⁹³Vgl. Schmuck, a.a.O., S. 184 f

Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.”⁹⁴

Das Europäische Parlament ist also als eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige europäische Volksvertretung mit gemeinsamen europäischen Parteien konzipiert und muß in seiner Zusammensetzung keine Rücksicht auf die unterschiedlichen nationalen Staatsangehörigkeiten seiner Mitglieder nehmen. Daher versteht sich das Europäische Parlament als das einzige europäische Organ, daß für alle Bürger der Europäischen Union gleichermaßen offen ist und das unabhängig davon in welchem Mitgliedsstaat der Unionsbürger lebt. Im Gegensatz dazu setzt sich der Rat der Europäischen Union aus Vertretern der nationalen Regierungen zusammen und vertritt dabei vor allem die Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Dennoch spielen die europäischen Parteienzusammenschlüsse in der europäischen Öffentlichkeit immer noch eine weit geringere Rolle als die nationalen Parteien und selbst bei den Wahlen zum Europäischen Parlament standen nationale Themen häufig im Mittelpunkt der Wahldebatten. Trotzdem vollzieht sich die Politikgestaltung des Europäischen Parlaments vor allem im Rahmen der europäischen Fraktionsarbeit und so wäre eine Aufwertung der europäischen Parteien auf längere Sicht die Voraussetzung für ein gesellschaftlich legitimates und funktionsfähiges parlamentarisches System. Daneben würde eine umfassende Gleichstellung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union einen einheitlichen institutionellen Rahmen schaffen, der einem parlamentarischen Zweikammersystem entsprechen und den europäischen Entscheidungsprozeß leichter zu überschauen machen würde.

Neben der Stärkung der Regionen in den Mitgliedsstaaten und dem Ausbau der repräsentativen Demokratie auf europäischer Ebene, muß jedoch auch die Einführung direktdemokratischer Elemente in das politische System der Europäischen Union diskutiert werden. Gerade

⁹⁴Art. 191 (ex-Art. 138a), EG-V

in großen oder heterogenen politischen Systemen ist die unmittelbare politische Einbeziehung der Bürger notwendig, um tiefgreifende Entscheidungen auf eine breite gesellschaftliche Grundlage zu stellen. Eine direkte Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozeß ist damit zwar auch für die nationalstaatliche, vor allem aber für die europäische Ebene, in der die parteipolitische Komponente noch immer relativ schwach ausgeprägt ist, von Bedeutung.

*„Anstatt die Illusion zu nähren, die europäische Ordnung könne nach dem Modell der auf Parteienwettbewerb gestützten Mehrheitsdemokratie weiterentwickelt werden, sollten wir offen legen, dass nicht die politische Struktur der Bundesrepublik Deutschland, sondern eher die der Schweiz der EU Pate stehen kann.“*⁹⁵

Zumindest bei Entscheidungen die für die gesamte Europäische Union von großer Tragweite sind, sollte den Bürgern die Wahl zwischen Ablehnung oder Annahme überlassen werden. Eine stärkere Beteiligung der Regionen kann zwar die Bürgernähe erhöhen, wie alle Vertreter repräsentativer Demokratien spiegeln jedoch auch die politischen Regionen nicht unweigerlich den Willen ihrer Bürger wider.

Einige Mitgliedsstaaten haben in der Vergangenheit unterschiedliche Konzepte zur direkten Mitbeteiligung der Bürger am europäischen Entscheidungsprozeß entwickelt und in die Debatte eingebracht. So hat beispielsweise die italienische Regierung zusammen mit der österreichischen Regierung 1996 in einer gemeinsamen Vorlage ein Initiativrecht für die Bürger der Europäischen Union gefordert⁹⁶. Die gemeinsame Vorlage, die jedoch nicht die Zustimmung der anderen Mitgliedsstaaten erhielt, sah in zwei Punkten vor:

⁹⁵Kohler-Koch, a.a.O., S. 37

⁹⁶Vgl. Erne, Roland: Wege zur Demokratisierung der Europäischen Union. In: Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte

„(1) Unionsbürger können mittels eines in Artikeln abgefaßten Vorschlages, der die Unterschrift von mindestens einem Zehntel der Wahlberechtigten von zumindest drei Mitgliedsstaaten trägt, die Verabschiedung europäischer Rechtsnormen fordern.

(2) Dieser Vorschlag wird dem Europäischen Parlament vorgelegt, daß gemäß Artikel 138 b (EG-Vertrag) verfährt.“⁹⁷

Der europäische Entscheidungsprozeß könnte mit diesen oder ähnlichen Regelungen also durchaus um direktdemokratische Mitwirkungsrechte der Bürger erweitert werden. Dennoch wurden konkrete Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Elemente in das politische System der Europäischen Union bisher weder von der Europäischen Kommission noch vom Rat der Europäischen Union oder dem Europäischen Parlament eingebracht.

3.3. Die Regionalpolitik der Europäischen Union

Die Europäische Union und ihre Organe legen großen Wert auf eine einheitliche und kohärente Entwicklung der europäischen Regionen. Zwischen 1994 und 1999 entfielen mehr als 140 Milliarden Euro auf Maßnahmen mit regionalem Bezug, der damit größte Haushaltsposten nach dem Agrarmarkt innerhalb der Europäischen Union⁹⁸.

Mit der Schaffung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) 1975 begann die Europäische Union, damals noch als Europäische Gemeinschaft, ihre eigene Regionalpolitik zu entwickeln⁹⁹. Im Laufe der Zeit wurden mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) weitere regionalpolitische Finanzinstrumente geschaffen, die

Praxis-Vorschläge. München: Ozlog Verlag, 1999, S. 142-157, hier: S. 154

⁹⁷Ebd.

⁹⁸Vgl. Nass, a.a.O., S. 205

⁹⁹Vgl. ebd., S. 206

zusammen mit dem EFRE zu den Strukturfonds zusammengefaßt wurden¹⁰⁰. Hinzu kamen das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF), die Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der erst 1993 eingerichtete Kohäsionsfonds¹⁰¹.

Die Strukturfonds sind der wichtigste Teil der Strukturpolitik der Europäischen Union. Die strukturpolitischen Fördermaßnahmen der Strukturfonds beziehen sich vor allem auf Regionen die in ihrer Entwicklung rückständig, von wirtschaftlicher Umstrukturierung betroffenen oder gering besiedelt und peripher gelegen sind. Zu den Regionen mit rückständiger Entwicklung werden dabei die Regionen gezählt, in denen das durchschnittliche Bruttoinlandprodukt der Bevölkerung nicht mehr als 75 Prozent des Durchschnitts der Europäischen Union beträgt¹⁰². Daneben finanzieren die Strukturfonds auch Maßnahmen, die keinen direkten regionalen Bezug haben, wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Weiterbildungsmaßnahmen und die strukturelle Anpassung in der Landwirtschaft und der Fischerei¹⁰³. Zur Koordinierung der Fördermaßnahmen orientieren sich die Strukturfonds an sieben unterschiedlichen Ziel-Vorgaben¹⁰⁴.

Zu den drei Zielen ohne direkten regionalen Bezug gehören Ziel 3- Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, Ziel 4- Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und Ziel 5a- Strukturanpassung in der Landwirtschaft und der Fischerei¹⁰⁵. Die vier weiteren und regional orientierten Ziele sind Ziel 1- Förderung rückständiger Regionen, Ziel 2- Umstellung von Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung, Ziel 5b- Entwicklung ländlicher Regionen und Ziel 6- Entwicklung dünn

¹⁰⁰Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Sechster Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union, a.a.O., S. 149

¹⁰¹Vgl. ebd.; vgl. Hillenbrand, a.a.O., S. 387

¹⁰²Vgl. Seidel, a.a.O., S. 296 f

¹⁰³Vgl. ebd.

¹⁰⁴Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Sechster Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union, a.a.O., S. 149

¹⁰⁵Vgl. ebd.

besiedelter Regionen¹⁰⁶. Dabei entfallen 68 Prozent der Fördermittel der Strukturfonds auf Ziel 1, elf Prozent auf Ziel 2, vier Prozent auf Ziel 5b und 0,5 Prozent auf Ziel 6¹⁰⁷.

Zu den aus den Fördermitteln der Strukturfonds finanzierten Maßnahmen gehören auch die Gemeinschaftsinitiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Gemeinschaftsinitiativen zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umfassen Maßnahmen zu 13 Themen, darunter gemeinsame wirtschaftliche, soziale und sozio-kulturelle Projekte¹⁰⁸. Die gemeinsamen Maßnahmen können sich praktisch auf jeden Politikbereich beziehen, der „*der Integration und der Verringerung der ökonomischen und sozialen Fragmentierung*“ dient¹⁰⁹. Dabei läßt sich bei der Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Fördermaßnahmen zur grenzregionalen, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit unterscheiden.

¹⁰⁶Vgl. ebd.

¹⁰⁷Vgl. ebd.

¹⁰⁸Vgl. ebd.

¹⁰⁹Europäische Kommission (Hrsg.): Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel: Europäische Gemeinschaften 2001, S. xxvii

4. Die Europäische und die Regionale Integration in den Grenzregionen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein wichtiger Teil des europäischen Integrationsprozesses und wird von der Europäischen Kommission als „Schlüsselpriorität“ bei der Beseitigung von grenzbedingten wirtschaftlichen und sozialen Problemen beschrieben¹¹⁰. Dabei geht der Themenkomplex der europäischen und der regionalen Integration über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinaus und umfaßt alle Bereiche, in denen sich das politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenwachsen und die Annäherung und der Austausch zwischen den Bevölkerungen beobachten läßt. So handelt es sich schließlich nicht um grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wenn sich beispielsweise Menschen ins Nachbarland begeben, um jenseits der Grenze an kulturellen Ereignissen teilzunehmen, Einkäufe zu erledigen oder arbeiten zu gehen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist somit nicht nur Teil sondern auch Wegbereiter der europäischen und der regionalen Integration.

4.1. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lassen sich, wie erwähnt, drei Arten unterscheiden:

- Grenzregionale Zusammenarbeit
- Transnationale Zusammenarbeit
- Interregionale Zusammenarbeit

Bei grenzregionaler Zusammenarbeit handelt es sich um die Zusammenarbeit zweier oder mehrerer in einer Grenzregion liegender benachbarter Regionen und ihrer Kommunen. Die grenzregionale

¹¹⁰Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, a.a.O., S. XXVII

Zusammenarbeit kann sich auf praktisch alle Bereiche des Zusammenlebens beziehen, die für das Zusammenwachsen einer Grenzregion von Bedeutung sind. Die grenzregionale Zusammenarbeit folgt dabei dem Grundgedanken, daß die Integration einer Grenzregion neben der Öffnung der Grenzen, gemeinsame Handlungsstrukturen erfordert, auf deren Grundlage grenzüberschreitende Maßnahmen entwickelt, der gegenseitige Austausch vorangetrieben und die Zusammenarbeit organisiert werden können. Zu den wichtigsten grenzregionalen Zusammenschlüssen gehören die Euregios, die im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) miteinander vernetzt sind¹¹¹.

Die transnationale Zusammenarbeit bezieht sich vor allem auf größere zusammenhängende oder benachbarte Räume, wie beispielsweise dem Alpen- oder dem Mittelmeerraum. Im Mittelpunkt der transnationalen Zusammenarbeit stehen zumeist gemeinsame Interessen, die unter anderem aus der räumlichen Nähe entstehen und zu denen wirtschaftliche, sozialkulturelle und auch Umweltthemen gehören können. Im Gegensatz zur grenzregionalen Zusammenarbeit vollzieht sich die transnationale Zusammenarbeit dabei auf zwischenstaatlicher Ebene, wobei die Regionen in der Regel zwar an der transnationalen Zusammenarbeit miteinbezogen werden, die Vereinbarungen jedoch zwischen den einzelnen Staaten zustande kommen. Als Beispiel für transnationale Zusammenarbeit läßt sich der 1952 gegründete Nordische Rat aufführen, der zur Erhöhung der Kooperation zwischen den nordischen Ländern beigetragen und unter anderem die Schaffung einer Paß- und Zollunion und eines einheitlichen skandinavischen Arbeitsmarkts für seine Mitglieder Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden ermöglicht hat¹¹². Daneben gehören zur transnationalen Zusammenarbeit auch noch weit größere

¹¹¹Vgl. Raich, Silvia: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“: Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 156 f

¹¹²Vgl. Hillenbrand, a.a.O., S. 392

Zusammenschlüsse, wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der 53 Staaten aus Europa und Asien, die USA und Kanada angehören¹¹³.

Wie die grenzregionale Zusammenarbeit findet auch die interregionale Zusammenarbeit unterhalb der staatlichen auf regionaler Ebene statt. Dabei handelt es sich bei der interregionalen Zusammenarbeit um die grenzüberschreitende Kooperation nichtbenachbarter Regionen und ihrer Kommunen. Auch die interregionale Zusammenarbeit ist nicht auf einzelne Aufgabenbereiche beschränkt, konzentriert sich zumeist jedoch auf einige ausgesuchte Tätigkeitsfelder. Die Interessen, nichtbenachbarter Regionen zusammenzuarbeiten, sind ebenso vielschichtig wie bei der grenzregionalen und transnationalen Zusammenarbeit, grundlegend können bei der interregionalen Zusammenarbeit jedoch zwei Ansätze unterschieden werden.

Zum einen gibt es die interregionale Zusammenarbeit von Regionen die durch ihre strukturellen Gegebenheiten über ausgeprägte gemeinsame Interessen verfügen. Von besonderer Bedeutung sind in diesen Zusammenhang die unterschiedlichen Regionaltypen, an denen sich die Gemeinsamkeiten nichtbenachbarter Regionen am deutlichsten erkennen und festmachen lassen. Eine solche Form interregionaler Zusammenarbeit ist beispielsweise die Konferenz der peripheren Küstenregionen Europas (CRPM)¹¹⁴.

Zum anderen gibt es die interregionale Zusammenarbeit von Regionen die über keine besonderen Ähnlichkeiten verfügen und so den Tätigkeitsbereich ihrer Zusammenarbeit erst im laufenden Kooperationsprozeß definieren. Diese Form der interregionalen Zusammenarbeit umfaßt meist mehr Bereiche als die zuerst beschriebene und orientiert sich dabei vor allem am gegenseitigen Austausch der Regionen untereinander und an der Erhöhung der regionalen Stellung nach Außen. Als Beispiele für diese Art der

¹¹³Vgl. Nohlen, a.a.O., S. 344

¹¹⁴Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit. 3. Aufl. Gronau: Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), 2000, S. 14 - A 2

interregionalen Zusammenarbeit können die Regionalpartnerschaft zwischen Hessen, der Aquitaine und der Emilia-Romagna oder in größerem Umfang auch der 1952 vom Europarat eingerichtete Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) genannt werden¹¹⁵.

Von besonderem Interesse für die Untersuchung der europäischen und der regionalen Integration sind dabei vor allem die Entwicklungen in den Grenzregionen und die in ihnen stattfindenden grenzübergreifenden Kooperationsprozesse. So können in den Grenzregionen nicht nur die innerstaatlichen Entwicklungen beobachtet werden, sondern auch die Auswirkungen der Integration auf die Schnittstellen zwischen den am europäischen und regionalen Integrationsprozeß beteiligten Nationalstaaten. Zudem ist die regionale Integration in den (Binnen-) Grenzregionen innerhalb der Europäischen Union ein noch weiterhin in der Entwicklung begriffener Prozeß jüngeren Datums, während die Binnengrenzen der Mitgliedsstaaten schon im Laufe ihrer nationalstaatlichen Entwicklung und zum Teil auch früher, ihre politische und wirtschaftliche Barriere-Funktion verloren haben. Am Beispiel der Grenzregionen läßt sich dokumentieren, wie die europäische und die regionale Integration heute miteinander zusammenhängen und inwieweit sie voneinander getrennt oder aber als zwei Teile eines Prozesses betrachtet werden können.

4.2. Geschichtlicher Exkurs zu regionaler Integration

In der europäischen Geschichte fand regionale Integration unter anderem im Zusammenhang mit der Entstehung der Nationalstaaten statt. Dabei verloren die Binnengrenzen der neuentstandenen staatlichen Gebilde zunehmend an Bedeutung, während die äußeren

¹¹⁵Vgl. Eißel/ Grasse/ Paeschke/ Sängler, a.a.O., S. 17, 134 f

Grenzen hervorgehoben wurden. Daneben entstanden neue Grenzen, die zum Teil durch Regionen verliefen, die zuvor eine Einheit gebildet hatten. Diese regionalen Integrationsprozesse, die mit der Entstehung der Nationalstaaten einher gingen, vollzogen sich in den einzelnen europäischen Staaten auf vielfältige Weise, waren durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst und können daher an dieser Stelle nur skizziert dargestellt werden. Gemeinsam ist diesen regionalen Integrationsprozessen, daß sie im Rahmen der nationalstaatlichen Entwicklung stattfanden und damit Teil eines größeren Zusammenschlusses waren. Besonders deutlich läßt sich das am Beispiel der deutschen Geschichte zeigen. Während Frankreich schon eine geschlossene Nation darstellte, war das deutsche Gebiet noch bis ins 19. Jahrhundert weit von einer politischen oder auch wirtschaftlichen Einheit entfernt. Walter Mattli führt die damalige Vielfalt der politischen Systeme und damit die Fragmentierung des Deutschen Bundes wie folgt auf:

*„In the early years of the nineteenth century, Germany was fragmented into over three hundred independent kingdoms, electorates, duchies, imperial cities, ecclesiastical territories, and estates of imperial kings.”*¹¹⁶

Der Deutsche Bund war somit eine Ansammlung von souveränen politischen Systemen, denen eine wirkliche gemeinsame und politisch relevante Handlungsgrundlage fehlte. Die Mitglieder des Deutschen Bundes hielten an ihrer Souveränität fest und waren nicht einfach dazu bereit, ihre Rechte zugunsten einer deutschen Einigung aufzugeben. Auch Mattli geht auf diese Situation ein und verweist auf das ausgeprägte wirtschaftliche Moment der regionalen Integration zwischen den einzelnen Mitgliedern:

¹¹⁶Mattli, Walter: The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, S.108

*„[...] the formation of the Zollverein was not the spontaneous national movement which legendary German history ascribed to it. [...] on the contrary, the rulers of the many kingdoms, electorates, and duchies exhibited the most narrow-minded spirit of Kleinstaaterei, clinging to their sovereign rights and obstructing proposals for economic unification till empty treasuries forced them to seek membership in the Zollverein.“*¹¹⁷

Die Entwicklung vom Deutschen Bund über den Deutschen Zollverein zum Deutschen Reich wurde also zu einem bedeutenden Teil durch die von den Grenzen verursachten wirtschaftlichen Nachteile vorangetrieben. Auch der Weg zur deutschen Einigung wurde somit von regionalen Integrationsprozessen benachbarter Gebiete begleitet, wie beispielsweise den Zollunionen zwischen Preußen und Hesse-Darmstadt oder Bayern und Württemberg¹¹⁸.

Durch diese Formen der regionalen Integration verloren die Binnengrenzen der neuentstandenen Nationalstaaten zwar an Bedeutung, gleichzeitig wurden jedoch die Außengrenzen der Nationalstaaten verstärkt.

*„Unterschiedliche Politiken auf beiden Seiten der Grenzen, vor allem in den Bereichen Recht, Verwaltung, Steuern, Wirtschaft, Kultur und Sozialwesen unterstützte die Wandlung von Staatsgrenzen in tatsächlich spürbare Barrieren zwischen Nationalstaaten. [...] Diese Verhältnisse beeinträchtigten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und erschwerten wiederum Kontakte.“*¹¹⁹

Durch diese nationalstaatlichen Barrieren entstanden vor allem den Bevölkerungen der Grenzregionen schwerwiegende Nachteile. Innerhalb der Nationalstaaten erhielten die Grenzregionen eine periphere Stellung, die sich meist negativ auf die grenzregionale

¹¹⁷Ebd., S. 115 f

¹¹⁸Vgl. ebd., S. 1

¹¹⁹Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 5 - A 1

Wirtschaft auswirkte. Daneben wurden die Grenzregionen immer wieder zum Schauplatz von Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten. Das um so mehr, wenn es sich um Grenzregionen handelte, die über wichtige Ressourcen wie beispielsweise Bodenschätze verfügten. Diese und andere grenzregionale Entwicklungen führten zu gegenseitigen Vorurteilen und Mißtrauen auf beiden Seiten der Grenze.

4.3. Die regionale Integration im Kontext der europäischen Integration

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich in mehreren europäischen Grenzregionen die Überzeugung durch, daß nur die Öffnung der Grenzen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit den Frieden sichern, die negativen Effekte der nationalstaatlichen Grenzen überwinden und die Lebensverhältnisse in den Grenzregionen an die des zentral gelegenen Staatsgebietes angleichen könnten. Den Anfang bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit machten ab Mitte der fünfziger Jahre die so genannten „Pioniergruppen“ von Grenzregionen an den Grenzen zwischen Norwegen, Schweden und Finnland, zwischen den Niederlanden und Deutschland und zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz¹²⁰. Da zu Beginn der Zusammenarbeit noch keine grenzübergreifenden Handlungsstrukturen existierten, wurden auf beiden Seiten der Grenzen Kommunal- und Regionalverbände gegründet, die sich zu grenzübergreifenden Dachverbänden wie den Euregios oder ähnlichen Strukturen zusammenschlossen. Die erste Euregio entstand 1958 an der Grenze zwischen den Niederlanden und Deutschland und war der Namensgeber aller folgenden Euregios¹²¹.

¹²⁰Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 2 - A 1

¹²¹Vgl. Schmolinsky, Cornelia: Grenzübergreifende Zusammenarbeit des Königreiches der Niederlande, der deutschen Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der

Kurz darauf wurden sechs weitere Euregios im belgisch-deutsch-niederländischen Grenzraum und wenig später die im deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum gebildet.

Während der sechziger Jahre entwickelten und vertieften diese Grenzregionen ihre Zusammenarbeit und bezogen dabei alle politischen und administrativen Ebenen in ihre Politik mit ein. Um ihre Interessen nach Außen zu vertreten und sich untereinander austauschen zu können, vernetzten sich die europäischen Grenzregionen innerhalb der 1971 gegründeten AGE¹²². Die AGE unterhielt von Anfang an rege Kontakte zur europäischen Ebene und setzte damit die regionale Integration in den Grenzregionen mit der europäischen Integration in Beziehung. Dabei setzte die AGE anfangs vor allem auf den europäischen Integrationsprozeß im Rahmen des Europarats. Zwar bestanden enge Verbindungen auch zu den Organen und Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, lange Zeit konzentrierten sich die Kontakte und die Zusammenarbeit der AGE jedoch auf den Europarat und den von ihm eingerichteten KGRE¹²³. Der Europarat hatte sich schon Ende der sechziger Jahre verstärkt mit den Grenzregionen beschäftigt, während die Europäische Gemeinschaft erst 1975 nach der Aufnahme von Dänemark, Irland und Großbritannien mit der Entwicklung ihrer eigenen europäischen Regionalpolitik begann¹²⁴.

Erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der AGE auf die Europäische Gemeinschaft, als mit der Vertiefung der Integrationsbemühungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und den politischen Umwälzungen in Osteuropa, neue Möglichkeiten für die grenzüberschreitende

Regionen und Gemeinschaften Belgiens im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Ministerie van Economische Zaken/Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001, S. 12

¹²²Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 5 - A 1

¹²³Vgl. Brunn, Gerhard/ Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie - Empirie - Praxis. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 10

¹²⁴Vgl., ebd., S. 10

Zusammenarbeit geschaffen wurden. Zudem rückten die Grenzregionen dadurch auch verstärkt in den Mittelpunkt der integrationspolitischen Überlegungen der Europäischen Gemeinschaft. Gerhard Brunn und Peter Schmitt-Egner erkennen in diesen Veränderung eine „qualitative und quantitative Revolutionierung“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit:

*„Die beiderseitige Annäherung von EU und AGEF erfolgte vor dem Hintergrund eines grundlegenden Wandels des europäischen Kontextes. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), d.h. die Konzipierung und Umsetzung des Binnenmarktpjektes, schuf neue Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die EU wurde sich immer stärker der integrationspolitischen Funktion der Grenzregionen bewußt und bedachte sie im Rahmen der Regionalisierung der Strukturfonds großzügig mit Fördermitteln.“*¹²⁵

Die Entwicklung und Verwirklichung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes von 1985 bis 1993, die Öffnung der Binnengrenzen der Europäischen Union und die Stärkung ihrer Außengrenzen schafften neue Realitäten, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu einem wichtigen Bestandteil der europäischen Politik werden ließ und die AGEF enger mit der Europäischen Union verband¹²⁶. Die wichtigste und vom Budget her umfangreichste Fördermaßnahme zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Strukturfonds ist die Gemeinschaftsinitiative INTERREG die 1990 ihren Anfang hatte¹²⁷. INTERREG ist in die drei Ausrichtungen A, B und C unterteilt. Dabei beziehen sich die Maßnahmen von INTERREG A auf grenzregionale, von B auf transnationale und von C auf interregionale Zusammenarbeit¹²⁸. Gleichzeitig mit dem Start von INTERREG erhielten die in der AGEF

¹²⁵Ebd., S. 10 f

¹²⁶Vgl., ebd., S. 12

¹²⁷Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 38 f - A 4

¹²⁸Vgl. ebd.

zusammengeschlossenen Grenzregionen mit den LACE-Projekten neben wissenschaftlicher und technischer auch finanzielle Unterstützung, die auf „die Förderung der guten Praxis und die Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen“ zielte¹²⁹.

Um einen Überblick zum gegenwärtigen Zustand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Europäischen Union zu erhalten, ist die Einbeziehung der politischen Veränderungen seit 1985 daher unerlässlich. So stellen auch Gerhard Brunn und Peter Schmitt-Egner fest:

*„Gleichgültig wie man die bisherige Praxis bewerten mag, jeder Ansatz von Theorie, Empirie oder Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der den Umbruch der letzten Dekade nicht einbezieht und mit Konzepten aus den siebziger und achtziger Jahren operiert, kann - so unsere These - keine befriedigenden Ergebnisse liefern und daher auch keine hinreichenden Strategien für diese Form der Zusammenarbeit im Europa nach der Jahrtausendwende entwerfen.“*¹³⁰

Es ist also zum einen so, daß die Prozesse der regionalen Integration in mehreren europäischen Grenzregionen bereits vor einigen Jahrzehnten ihren Anfang genommen haben. Dennoch haben erst die Veränderungen der europäischen Rahmenbedingungen seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Grenzregionen zu einem festen Bestandteil der Politik der Europäischen Union werden lassen und dadurch auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine neue politische Grundlage gestellt. Um die Bedeutung der Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den Integrationsprozeß der Europäischen Union zu untersuchen macht es daher Sinn, vor allem die Entwicklungen jüngeren Datums und aktuelle Beispiele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu betrachten. Dabei soll weniger die Auswertung der gesamten Praxis,

¹²⁹Ebd., S. 38

¹³⁰Brunn, Gerhard/ Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.), a.a.O., S. 11

als ein Überblick der grenzregionalen Zusammenarbeit und der Integration in den Grenzregionen im Vordergrund stehen. Aufgrund der Vielzahl von Projekten und Maßnahmen zu den unterschiedlichen Themenbereichen wäre die Auswertung der gesamten Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ohnehin schwierig und darüber hinaus, ist die Beseitigung der noch bestehender Defizite ja einer der Bestandteile der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Damit sind die Grenzregionen sowohl für die Untersuchung der bereits erfolgten Integrationsleistungen, als auch der weiter bestehenden Hindernisse von Interesse.

4.4. Integration in den Grenzregionen der Europäischen Union

Zu den Triebkräften der Integration in den Grenzregionen und den Motiven für grenzüberschreitende Zusammenarbeit gehören neben den bereits genannten Punkten die geographische Nähe, die den politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Austausch erleichtert. Beispielsweise wird der grenzregionale Handel schon durch die geringeren Transportkosten begünstigt. In der Europäischen Union gehört es heute zum grenzregionalen Alltag, in dem einen Staat zu arbeiten und in dem anderen zu wohnen oder für Konzerte, Veranstaltungen, Freizeitaktivitäten oder Einkäufe die offenen Grenzen zu überschreiten¹³¹. Die geographische Nähe ist somit ein wichtiger Aspekt der grenzregionalen Integration.

Die Bedürfnisse und Besonderheiten benachbarter Regionen sind sich zudem meist ähnlicher als jene weit auseinander liegender. Dabei können vergleichbare oder verwandte wirtschaftliche Strukturen,

¹³¹Vgl. Werner, Heinz: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderung in der EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte

Lebensumstände und -gewohnheiten zu gemeinsamen Interessen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit führen. Daneben spielen auch andere Faktoren eine entscheidende Rolle, wie beispielsweise die politische Weichenstellung der Europäischen Union seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine neue politische Grundlage gestellt und bei der Förderung der grenzregionalen Integration neben dem wirtschaftlichen auch den politischen und kulturellen Aspekt der Grenzregionen berücksichtigt und miteinbezogen hat.

Trotzdem läßt sich noch immer feststellen, daß die wissenschaftliche Fachliteratur zum Thema der Regionalen Integration, wenn überhaupt, meist nur am Rande auf die Grenzregionen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingeht.

*„Man hört und liest (vielfach in offiziellen Hochglanzbroschüren) viel über Aktionsfelder und Ziele der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit. [...] Wer aber Genaueres erfahren will, stellt bald fest, daß es sich bei diesem Themenfeld um einen in Analysen offenbar bislang stark vernachlässigten Gegenstand handelt.“*¹³²

Dabei sind die Grenzregionen zudem auch deshalb von besonderem Interesse, weil in ihnen nicht nur die Auswirkungen der bereits erfolgten Integrationsleistungen, sondern auch die weiter bestehenden Hindernisse und Defizite im Integrationsprozeß beobachtet werden können. So sind die integrationspolitischen Erfordernisse, die von den Bürgern im Landesinneren kaum oder häufig nur als europäische Theorie wahrgenommen werden, in den Grenzregionen Teil der alltäglichen Realität und treten damit direkt in Erscheinung. Beispielsweise wird der Nutzen eines einheitlichen europäischen Luftraumes dadurch deutlich, wenn der grenzüberschreitende Einsatz

B 8 / 2001. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001, S. 17

¹³²Hrbek, Rudolf/ Sturm, Roland: Geleitwort. In: Raich, a.a.O., S. 5 f, hier: S. 5

von Rettungshubschraubern zwischen Deutschland, den Niederlanden und Frankreich durch den Umstand erschwert wird, daß Frankreich an seiner nationalen Souveränität über den eigenen Luftraum festhält und kaum zu Zugeständnissen bereit ist¹³³. Zudem läßt sich an diesem Beispiel darstellen, daß sich die integrationspolitischen Erfordernisse nicht nur auf die europäische, sondern auch auf die regionale und kommunale Ebene beziehen müssen, denn solange beispielsweise die regionalen und kommunalen Verwaltungen in Frankreich keinerlei Befugnisse in Bezug auf ihren Luftraum haben, können sie in diesem Bereich auch nicht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorantreiben.

¹³³Vgl. Raich, a.a.O., S. 133 f

5. Die Formen der Integration am Beispiel der Grenzregionen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit umfaßt die Entwicklung, Koordinierung und Förderung gemeinsamer und grenzüberschreitender Vorhaben auf den Gebieten Wirtschaft, Raumplanung, Tourismus, Umwelt, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Transport und Verkehr, Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung und Arbeitsmarkt und Kultur und Medien¹³⁴. Die grenzüberschreitenden Projekte und Maßnahmen zu diesen Gebieten schließen eine Vielzahl unterschiedlicher Themenfelder ein, so daß sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf praktisch alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens beziehen kann. Viele der grenzüberschreitenden Vorhaben können dabei gleichzeitig mehreren dieser Gebiete zugeordnet werden. Eine zusätzliche Unterteilung der Gebiete in politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Zusammenarbeit vereinfacht daher die Zuordnung der gemeinsamen Vorhaben, wobei weitere Überschneidungen dadurch jedoch auch nicht ausgeschlossen werden können. Zudem können der Prozeß der Zusammenarbeit und die unterschiedlichen Projekte und Maßnahmen zu diesen Gebieten auch als Beispiele für politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Integration genannt werden.

Der Prozeß der grenzüberschreitenden Kooperation und konkrete Beispiele aus den Grenzregionen sollen daher als nächstes einen Überblick der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vermitteln und daneben die Formen der Integration dokumentieren.

Für die Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Zusammenarbeit sollen dabei die europäischen Grenzregionen herangezogen werden, in denen die Anfänge der Zusammenarbeit bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegen und deren grenzübergreifende Kooperationsstrukturen somit nicht erst, wie

¹³⁴Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 8 - A 1

beispielsweise zwischen Deutschland und Polen, in der Entstehung begriffen sind.

5.1. Politische Integration in den Grenzregionen

Die politische Integration in den Grenzregionen läßt sich weniger mit Beispielen, als mit der gesamten Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit selbst beschreiben. Dabei zählt sowohl die gemeinsame Entwicklung, Koordinierung und Förderung grenzüberschreitender Projekte und Maßnahmen als auch die grenzübergreifenden Handlungsstrukturen, wie beispielsweise die Euregios, zur politischen Zusammenarbeit und das unabhängig davon, ob es sich bei diesen Projekten und Maßnahmen um Wirtschafts-, Kultur- oder Umweltschutzvorhaben handelt. Die Euregios gehören zu den wichtigsten und ältesten grenzregionalen Zusammenschlüssen auf deren Grundlage die grenzüberschreitende Zusammenarbeit organisiert wird. Der 1958 gegründeten EUREGIO an der deutsch-niederländischen Grenze folgten über sechzig weitere Euregios und ähnlicher Zusammenschlüsse an den Binnen- und Außengrenzen der Europäischen Union und darüber hinaus an den Grenzen der osteuropäischen und baltischen Staaten¹³⁵. Die meisten Euregios an den Ostgrenzen der Europäischen Union und an den Grenzen zwischen den osteuropäischen und zwischen den baltischen Staaten entstanden dabei erst nach der politischen Öffnung im Verlauf der neunziger Jahre¹³⁶.

Die einzelnen Euregios sind keine einheitlichen Gebilde und unterscheiden sich in ihrer internen Organisation und ihrer Rechtsform¹³⁷. Durch die von der AGEK und LACE erstellten Euregio-Kriterien verfügen jedoch alle Euregios über einen vergleichbaren Aufbau und Gemeinsamkeiten in Organisation,

¹³⁵Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 38 ff - B 2

¹³⁶Vgl. ebd.

¹³⁷Vgl. ebd.

Arbeitsweise und Zielsetzung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit¹³⁸. Gemeinsam ist allen Euregios, daß sie über eigene Mitglieder, einen selbständigen administrativen Apparat und über eigene finanzielle Mittel verfügen und daß es sich bei ihnen weder um zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse, noch um neuentstandene oder entstehende regionale oder kommunale Verwaltungseinheiten handelt¹³⁹.

*„Auch wenn sie [Euregios und ähnliche Strukturen] das wesentliche Instrument für alle lokalen/regionalen Aktivitäten grenzübergreifender Art sind, geschieht die Umsetzung der meisten Maßnahmen von grenzübergreifenden Plänen und Programmen durch die jeweils zuständigen Instanzen und anderen Organisationen auf nationaler Ebene, je nach den geltenden nationalen Verfahren.“*¹⁴⁰

Die Euregios dienen somit als grenzübergreifende Kommunikations- und Entscheidungsplattformen für die vorhandenen regionalen und kommunalen Verwaltungseinheiten in den Grenzregionen.

So gehört es auch zu den Euregion-Kriterien, daß die Entwicklung grenzübergreifender Projekte und Maßnahmen von Anfang an, auf gemeinsamer Ebene und damit wirklich grenzübergreifend stattfindet. Entsprechend den grenzregionalen Gegebenheiten und den gemeinsamen Interessen können die Euregios die Themenfelder ihrer Arbeit eigenständig definieren, müssen dabei jedoch alle Lebensbereiche berücksichtigen und die sozio-kulturelle Zusammenarbeit gleichberechtigt zur wirtschaftlich-infrastrukturellen setzen¹⁴¹.

Neben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielen auch die integrationspolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene für das politisch-gesellschaftliche Zusammenleben und die Integration in den Grenzregionen der Europäischen Union eine entscheidende Rolle.

¹³⁸Vgl. ebd., S. 37 - B 2

¹³⁹Vgl. ebd., S. 22 f - B 2

¹⁴⁰Ebd.

¹⁴¹Vgl. ebd., S. 37 - B 2

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang unter anderem die Unionsbürgerschaft, in der die wesentlichen Rechte der Bürger der Europäischen Union festgeschrieben sind¹⁴². Die Unionsbürgerschaft ist dabei zwar nicht nur für die Bürger der Grenzregionen von Bedeutung, aufgrund der aus der grenzregionalen Lage resultierenden stärkeren grenzüberschreitenden Verflechtungen jedoch in besonderem Maße. Beispielsweise ermöglicht die Unionsbürgerschaft allen Staatsbürgern der Mitgliedsstaaten die Niederlassungsfreiheit, den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und das passive und aktive kommunale Wahlrecht in der Europäischen Union. Dadurch sind die Unionsbürger in den Grenzregionen der Europäischen Union bei der Wahl ihres Wohnortes oder ihrer Arbeitsstelle weniger von nationalen Gesichtspunkten abhängig und können somit unabhängig von ihrer nationalen Staatsbürgerschaft in ihrem eigenen oder dem Nachbarstaat leben, arbeiten und sich, wenn auch nur auf kommunaler oder europäischer Ebene, am politischen Entscheidungsprozeß beteiligen.

Überlegenswert ist in diesem Zusammenhang die Einführung des aktiven und passiven regionalen Wahlrechts für Unionsbürger. Die Angleichung der politischen Rechte der Unionsbürger in den Regionen der Mitgliedsstaaten könnte zu einer weiteren Aufwertung der regionalen Ebene in der Europäischen Union und zu einer stärkeren politischen Identifikation der Unionsbürger mit den Regionen, in denen sie leben, führen. So wäre es beispielsweise für die Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß des Bundeslandes Hessen unwesentlich, ob man über die italienische, belgische oder deutsche Staatsbürgerschaft verfügt.

Der Einführung des aktiven und passiven regionalen Wahlrechts steht jedoch der Umstand entgegen, daß einige Mitgliedsstaaten, darunter beispielsweise Griechenland, nicht einmal über politische Regionen verfügen. Daneben könnten Mitgliedsstaaten wie Belgien, Deutschland oder Österreich einwenden, daß die Unionsbürger der anderen Mitgliedsstaaten damit entscheidenden Einfluß auf ihre

¹⁴²Vertrag von Amsterdam, Art. 17-22 EG-V

nationale Politik nehmen könnten, während die politischen Kompetenzen in den Regionen anderer Mitgliedsstaaten, wie Frankreich oder Italien weit bescheidener ausfallen.

Eine politische Aufwertung der Regionen in mehreren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union müßte also auch der Einführung des passiven und aktiven regionalen Wahlrechts für Unionsbürger zuvorkommen.

5.2. Beispiele der wirtschaftlichen und der sozio-kulturellen Zusammenarbeit in den Grenzregionen

Die wirtschaftliche und sozio-kulturelle Zusammenarbeit in den Grenzregionen schließt Projekte und Maßnahmen zu unterschiedlichen Themenfeldern ein. Teil der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist dabei unter anderem die Förderung der grenzregionalen Wirtschaftsbeziehungen und der Kooperation kleiner und mittelständiger Unternehmen (KMU), die Beseitigung struktureller Hindernisse beim grenzüberschreitenden Zugang zum Arbeitsmarkt und die Entwicklung gemeinsamer grenzregionaler Wirtschaftsstrategien¹⁴³.

Zur sozio-kulturellen Zusammenarbeit gehören die Förderung der grenzregionalen Kommunikation und des kulturellen Austausches, die Schaffung eines Bewußtseins für die Unterschiede und Gemeinsamkeiten benachbarter Regionen, die Überwindung des Barriere-Effekts der Grenzen und die gesellschaftliche Integration in den Grenzregionen. Die sozio-kulturelle Zusammenarbeit bezieht sich damit unter anderem auf die Bereiche Gesundheits- und Sozialwesen, Transport und Verkehr sowie Kultur und Medien, wobei ein Teil der Maßnahmen zu diesen Bereichen sicher auch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zugeordnet werden kann.

¹⁴³Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 20 f - A 2

Als Beispiele für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Grenzregionen können

- die grenzübergreifende KMU-Beratung in der Ems-Dollart-Region (NL/D)¹⁴⁴,
- die Ermittlung statistischer Informationen für die Euregion Galicia-Norte (E/P)¹⁴⁵,
- die Einrichtung der Öresund Arbeitsvermittlung (DK/S)¹⁴⁶,
- das Projekt Eurocity zur grenzüberschreitenden Mobilität (S/FIN/N) oder¹⁴⁷,
- die Kooperation zwischen den Krankenhäusern Sélestat und Offenburg (F/D) genannt werden¹⁴⁸.

Durch die grenzübergreifende Beratung der kleinen und mittelständigen Unternehmen in der Ems-Dollart-Region sollen diese stärker von den Vorteilen des europäischen Binnenmarktes profitieren. Dazu informiert ein deutsch-niederländisches EU-Referat mit Sitz in Lingen und Groningen die KMU individuell über die für sie relevanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jenseits der Grenze, wie beispielsweise dem Steuer- und Wirtschaftsrecht, fördert den Technologietransfer mit wissenschaftlichen Institutionen und hilft bei der grenzübergreifenden Ausschreibung von Aufträgen¹⁴⁹. Daneben unterstützt das EU-Referat die grenzüberschreitende Kontaktaufnahme zu und den wirtschaftlichen Austausch mit Unternehmen in der benachbarten Region und organisiert grenzübergreifende und branchenbezogene Treffen¹⁵⁰.

Beim dem Projekt der Ermittlung statistischer Informationen für die Euregion Galicia-Norte geht es neben den statistischen Daten um die Akkumulation und Veröffentlichung von Informationen zu unterschiedlichen Aspekten dieser Euregion, die „größere

¹⁴⁴Vgl. Schmolinsky, a.a.O., S. 23

¹⁴⁵Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 44 - C 2

¹⁴⁶Vgl. ebd., S. 150 - C 6

¹⁴⁷Vgl. ebd., S. 149 - C 6

¹⁴⁸Vgl. ebd., S. 161 - C 7

¹⁴⁹Vgl. Schmolinsky, a.a.O., S. 23

¹⁵⁰Vgl. ebd.

Unternehmens- und Beschäftigungsmöglichkeiten“ eröffnen und „zur weiteren ökonomischen und sozialen Integration zwischen den beiden Regionen führen“ soll¹⁵¹. So gibt die Euregion Galicia-Norte unter anderem ein Jahrbuch mit allgemeinen Informationen über die Euregion, ein grenzübergreifendes Unternehmens- und Händler- und ein Ausrüstungs- und Dienstleistungsverzeichnis heraus, informiert über das soziale Umfeld und den grenzübergreifenden Handel innerhalb dieser Euregion und über die Handelsbeziehungen zu anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Daneben finden sich auf einer Website aktuelle Informationen über die Arbeit und anstehende Ereignisse der Euregion Galicia-Norte¹⁵².

Die vier Büros der Öresund Arbeitsvermittlung sollen den grenzübergreifenden Zugang zum Arbeitsmarkt über den Öresund erleichtern und legen dabei ihren Schwerpunkt auf die Grenzarbeitnehmer und Berufspendler. Die vier Büros, zwei davon auf der dänischen und zwei auf der schwedischen Seite der Grenze, sind sowohl mit dänischem als auch schwedischem Personal besetzt und bieten neben der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung auch Informationen zu den Bestimmungen und Verhältnissen des Arbeitsmarkts im Nachbarland.

Auch das Projekt Eurocity hat das Ziel, die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern zu erhöhen. Dazu haben die, durch den Fluß Torne getrennten, Grenzstädte Tornea in Schweden und Haparanda in Finnland unter Einbeziehung ihrer Arbeitsämter das Projekt Eurocity entwickelt¹⁵³. Über die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung, die Organisation von Informationsveranstaltungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber und die Vernetzung der Verwaltungen, Ausbildungseinrichtungen, Unternehmen und Wirtschaftsverbände der Grenzregion sollen die Mobilität erhöht und

¹⁵¹Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 44 - C 2

¹⁵²Vgl. ebd.

¹⁵³Vgl. ebd., S. 149 - C 6

Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Arbeitsuche beseitigt werden¹⁵⁴.

Das Projekt der Zusammenarbeit zwischen den Krankenhäusern in Sélestat und in Offenburg sollte der Vertiefung der grenzüberschreitenden Kontakte und des persönlichen Austausches zwischen den Vertretern der beiden Krankenhäuser und den Auszubildenden im Bereich der Krankenpflege dienen¹⁵⁵. Dazu wurden gemeinsame Aktivitäten unternommen, wie beispielsweise die Organisation von deutsch-französischen Sprachkursen für den Bereich der Medizin, die Vermittlung von Auszubildenden, die Durchführung medizinischer Konferenzen und der persönliche Austausch in zahlreichen Sitzungen zwischen den Vertretern der beiden Häuser¹⁵⁶.

Zur sozio-kulturellen Zusammenarbeit in den Grenzregionen gehören beispielsweise

- die grenzübergreifende niederländisch-deutsche Polizeidienststelle in der EUREGIO (NL/D)¹⁵⁷,
- die Entwicklung einer grenzübergreifenden Gesundheitsvorsorge in der irisch-nordirischen Grenzregion (IRL/UK)¹⁵⁸,
- die Zusammenarbeit der Universität von Süddänemark und der Universität von Flensburg (DK/D) oder¹⁵⁹,
- die People-to-People-Projekte in der Ems-Dollart-Region (NL/D)¹⁶⁰,

Nach Jahren der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in der EUREGIO wurde 1999 in den zusammenhängenden Grenzorten Dinxperlo auf der niederländischen und Suderwick auf der deutschen Seite der Grenze, eine grenzübergreifende Polizeidienststelle eingerichtet, an die sich die Bürger beider Orte gleichermaßen wenden

¹⁵⁴Vgl. ebd.

¹⁵⁵Vgl. ebd., S. 161 - C 7

¹⁵⁶Vgl. ebd.

¹⁵⁷Vgl. Schmolinsky, a.a.O., S. 40

¹⁵⁸Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 156 - C 7

¹⁵⁹Vgl. ebd., S. 146 - C 6

¹⁶⁰Vgl. Schmolinsky, a.a.O., S. 39

können¹⁶¹. Die Polizeidienststelle Dinxperlo-Suderwick ist mit niederländischen und deutschen Polizeibeamten besetzt, die miteinander ihrem Dienst nachgehen und gemeinsam grenzüberschreitend auf Steife gehen oder Einsätze fahren¹⁶².

Das Projekt zur Entwicklung der grenzübergreifenden Gesundheitsvorsorge in den irisch-nordirischen Grenzregionen zielt auf die Verbesserung des Angebots und den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsvorsorge auf grenzüberschreitender Ebene¹⁶³. Dazu soll die Infrastruktur der Gesundheitsvorsorge unter Einbeziehung der neuen Technologien und einer besseren Ausbildung in diesem Bereich fortentwickelt und durch den grenzüberschreitenden Austausch und Partnerschaften zwischen den Gesundheitsvorsorgepartnern, Ärzten und Apotheken miteinander verknüpft und dadurch für alle Bürger in den Grenzregionen geöffnet werden¹⁶⁴.

Bei der Zusammenarbeit der Universität von Süddänemark und der Universität von Flensburg geht es um die Intensivierung der grenzüberschreitenden Kontakte und die Verbesserung des Lehrangebots der beiden Forschungseinrichtungen¹⁶⁵. So wurden beispielsweise im Jahr 1998 gemeinsam von beiden Universitäten die drei neuen für jeweils vier Jahre angelegten Kurse Sprache-Pädagogik, Exportengineering und Energiemanagement eingerichtet, die zweisprachig auf dänisch und deutsch stattfinden und den Studierenden beiderseits der Grenze offenstehen und dadurch auch den grenzüberschreitenden Zugang zu beiden Universitäten allgemein erleichtern¹⁶⁶.

People-to-People-Projekte haben das Ziel, die grenzüberschreitenden Kontakte und das gemeinsame Zusammenleben der Bevölkerungen und aller gesellschaftlichen Gruppen einer Grenzregion zu fördern und

¹⁶¹Vgl. ebd., S. 40

¹⁶²Vgl. ebd.

¹⁶³Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, a.a.O., S. 156 - C 7

¹⁶⁴Vgl. ebd.

¹⁶⁵Vgl. ebd., S. 146 - C 6

¹⁶⁶Vgl. ebd.

sind für die sozio-kulturelle Zusammenarbeit damit von besonderer Bedeutung. Zu People-to-People-Projekten können unter anderem der grenzüberschreitende Austausch von Schülern, Studierenden und Mitarbeitern der grenzregionalen Verwaltungen und die grenzüberschreitende Organisation und Durchführung gemeinsamer sportlicher oder kultureller Veranstaltungen gezählt werden¹⁶⁷.

In der Ems-Dollart-Region beispielsweise, nahmen allein zwischen 1996 und 1998 mehr als 40.000 Menschen an Maßnahmen und Veranstaltung im Rahmen der People-to-People-Projekte teil und etwa 600 Menschen beteiligten sich an der Organisation¹⁶⁸.

Die dargestellten Formen der politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Zusammenarbeit in den europäischen Grenzregionen zeigen lediglich einen kleinen Ausschnitt der gesamten Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Trotz des Umfangs der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, den langjährigen Erfahrungen, den grenzübergreifenden Strukturen und Vereinbarungen, den transnationalen Abkommen und den Förderprogrammen der Europäischen Union, sind noch immer zahlreiche Beschränkungen vorhanden, wie beispielsweise unterschiedliche politische Kompetenzen der beteiligten grenzregionalen Verwaltungen oder das zum Teil mangelnde Interesse der nationalstaatlichen Ebene, die Voraussetzungen für eine effektive Zusammenarbeit in allen Lebensbereichen zu schaffen.

¹⁶⁷Vgl. Schmolinsky, a.a.O., S. 39

¹⁶⁸Vgl. ebd.

Schlußteil

Die Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Grenzregionen der Europäischen Union konnte in dieser Arbeit nur gestreift werden. Dennoch verdeutlichen die Formen der politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Zusammenarbeit in den europäischen Grenzregionen die Bedeutung der Grenzregionen als Schnittstellen zwischen den am Integrationsprozeß beteiligten Staaten. Entlang dieser Schnittstellen treten die bereits erfolgten Integrationsleistungen ebenso deutlich hervor, wie die bestehenden Hindernisse. So profitieren besonders die Arbeitnehmer in den Binnengrenzregionen der Europäischen Union davon, daß sie als Unionsbürger in jedem Mitgliedsstaat die gleichen Rechte beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dadurch sind die Bevölkerungen in den Grenzregionen nicht nur auf ihren nationalen Arbeitsmarkt beschränkt, sondern können grenzüberschreitend auf die Suche nach einer Beschäftigung gehen und bei der Annahme einer Arbeitsstelle in ihrer gewohnten Umgebung verbleiben. Gleichzeitig sehen sich die Grenz Arbeitnehmer noch immer Schwierigkeiten gegenüber, wie den nationalen Unterschieden zwischen den sozialen Sicherungssystemen oder dem Einkommenssteuerrecht. Diese und andere Faktoren, darunter noch bestehende Probleme bei der Anerkennung einiger Abschlüsse und die grenzregionalen Sprachbarrieren, stellen noch immer Hindernisse beim grenzüberschreitenden Zugang zum Arbeitsmarkt dar. Zudem hat auch das Beispiel des grenzüberschreitenden Einsatzes von Rettungshubschraubern zwischen Deutschland, den Niederlanden und Frankreich und die Frage nach der Einführung des regionalen Wahlrechts für Unionsbürger verdeutlicht, daß die regionale Ebene durchaus für den europäischen Integrationsprozeß von Bedeutung ist.

Auch wenn es in den Grenzregionen der Europäischen Union also durchaus noch Schwierigkeiten gibt, verdeutlichen die Beispiele der Zusammenarbeit und der grenzregionale Alltag, daß der Prozeß der europäischen Integration nicht nur auf einen kleinen Teil der

Gesellschaft beschränkt ist oder wie Beate Kohler-Koch schreibt: „Die Vielfalt von Sprachen, Kultur und Tradition kann zwar von einer kosmopolitischen Elite überwunden werden, nicht jedoch vom einfachen Bürger.“¹⁶⁹. Diese wissenschaftliche Verallgemeinerung ist kaum zu halten, bedenkt man, daß es heute zum grenzregionalen Alltag in der Europäischen Union gehört, daß mehr als 200.000 Grenzarbeitnehmer in dem einen Staat arbeiten und in dem anderen wohnen oder aber auch, aus wirtschaftlichen oder persönlichen Gründen, ihren Wohnsitz auf Dauer ins Nachbarland verlegt haben¹⁷⁰. An den Entwicklungen in den Grenzregionen und der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit läßt sich also darstellen, wie die Bürger in den Integrationsprozeß einbezogen sind und daß für die Vertiefung der europäischen Integration, neben der Stärkung der europäischen Ebene, auch die der regionalen Ebene notwendig ist. Dies muß dabei vor allem über die Aufwertung der regionalen Ebene in den einzelnen Mitgliedsstaaten erfolgen und sich in besonderem Maße auf die Mitgliedsstaaten beziehen, in denen die Regionen eine eher untergeordnete politische Stellung einnehmen. Denn solange beispielsweise die französischen Régions und die italienischen Regioni nur über bescheidene politische Kompetenzen verfügen und politische Regionen in Griechenland nicht einmal existieren, ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß Mitgliedsstaaten wie Belgien oder Deutschland, mit ihren politisch gewichtigen Gewesten und Bundesländern, der Einführung des aktiven und passiven regionalen Wahlrechts für Unionsbürger zustimmen würden. Zudem können die politisch gewichtigen Regionen, wie die Gewesten und die Bundesländer, über ihren Einfluß auf die nationale Politik in ihren Staaten, auch in größerem Umfang am Entscheidungsprozeß der Europäischen Union teilhaben, als es die politisch weniger gewichtigen Regionen in anderen Mitgliedsstaaten können. So liegt es also nicht zuletzt an den einzelnen Mitgliedsstaaten, ob und inwieweit sie ihre Regionen an der Entscheidungsfindung sowohl der

¹⁶⁹Kohler-Koch, a.a.O., S. 34

¹⁷⁰Vgl. Werner, a.a.O., S. 17

regionalen, als auch der nationalen und der europäischen Ebene beteiligen.

Daneben kann der AdR durch die Vielfalt seines Regionen-Spektrums, die Organe der Europäischen Union über die regionalen Gegebenheiten und die möglichen Auswirkungen von regionalpolitischen Entscheidungen auf die unterschiedlichen Regionen beraten und bietet den Regionen der Europäischen Union darüber hinaus eine Kommunikationsplattform. Forderungen nach einem Ausbau des AdR zu einem Regionalorgan der Europäischen Union müssen allerdings zurückgewiesen werden. Ein drittes legislatives Organ föderaler Qualität, neben dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union würde das politische System der Europäischen Union noch unüberschaubarer machen. Zudem würde der europäische Entscheidungsprozeß durch die Einbeziehung von weit mehr als 200 unterschiedlichen regionalen und kommunalen Einheiten kaum noch handlungsfähig sein. So resümiert auch Klaus Otto Nass zur Stellung des AdR innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union:

*„Wer die Fortentwicklung des [AdR] [...] zu einem echten Mitentscheidungsorgan bei der europäischen Gesetzgebung und Verwaltung fordert, sollte sich konsequenterweise auch für die Schaffung eines deutschen Verfassungsorgans „Kommunalrat“ neben Bundestag und Bundesrat einsetzen. Eine solche Forderung hat meines Wissens bisher noch kein Bundesland erhoben.“*¹⁷¹

Damit der AdR seiner Funktion als ein bei der Gesetzgebung beratendes Gremium jedoch in vollem Umfang nachkommen kann, sollte er zumindest mehr Kompetenzen in bezug auf seine eigene interne Organisation und eine rechtliche Grundlage erhalten, um zumindest gegen eventuelle Verstöße seiner Konsultationspflicht, die bei Entscheidungen mit regionalem Bezug besteht, vorgehen zu können.

¹⁷¹Nass, a.a.O., S. 222

Die Beispiele der grenzüberschreitenden politischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Zusammenarbeit und damit der unterschiedlichen Formen der Integration dokumentieren darüber hinaus, daß der Prozeß der europäischen Integration weit über den wirtschaftlichen Aspekt hinausgeht, auch wenn dieser lange Zeit im Vordergrund des Integrationsprozesses stand. Der geschichtliche Exkurs im dritten Teil der Arbeit verweist zudem darauf, daß auch bei der politischen Einigung Deutschlands im 19. Jahrhundert, das wirtschaftliche Moment äußerst stark ausgeprägt war und die Entwicklung hin zur gesamtdeutschen Einigung von regionalen Integrationsprozessen, wie der Bildung von Zollunionen entlang mehrerer deutscher Binnengrenzen, begleitet wurde¹⁷².

Im Laufe ihrer Entwicklung erhielt die Europäische Union immer mehr politische Kompetenzen und einen zunehmend größeren Aufgabenbereich, so daß sie sich heute praktisch auf alle Politikfelder beziehen kann. Die Machtausstattung der Europäischen Union und ihrer Organe, innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche, variiert zwar je nachdem wie stark ein Politikbereich vergemeinschaftet ist, der Umfang an Themenfeldern, von der europäischen Umwelt-, Kultur- oder Regionalpolitik bis hin zu den „gemeinsamen Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“¹⁷³ zeigen jedoch, daß die Europäische Union weit mehr als nur ein wirtschaftlicher Zusammenschluß ist. So schreibt beispielsweise David McKay: „As, in terms of size, political and economic development, the United States, is of all the worlds federations, closest to Europe, it will be used as the principal comparator nation.“¹⁷⁴ McKay verwendet damit die Vereinigten Staaten von Amerika, und nicht etwa die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA, als Vergleichsmaßstab für die Europäische Union. Ein weiterer Beleg für die Abgrenzung der Europäischen Union von Freihandelszonen und anderen größtenteils

¹⁷²Vgl. Mattli, a.a.O., S. 108 ff

¹⁷³Art. 6 (ex-Art. E), EU-V, (Vertrag von Amsterdam)

¹⁷⁴McKay, David: Federalism and European Union. A Political Economy Perspective. Oxford: Oxford University Press, 1999, S. 4

wirtschaftlich orientierten Zusammenschlüssen ist, daß selbst die größte Wirtschaftsmacht der Welt, die Vereinigten Staaten von Amerika, nicht der Europäischen Union beitreten könnten, weil die Aufnahme, unabhängig von ihrer geographischen Lage, an der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten scheitern würde, so zum Beispiel an der Nichterfüllung des Protokolls Nr. 6 über die Abschaffung der Todesstrafe¹⁷⁵.

Das alles soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es noch vieler integrationspolitischer Anstrengungen bedarf, um die demokratische Legitimität und die Bürgernähe der Europäischen Union zu erhöhen und den Prozeß der europäischen Integration zu vertiefen.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Einführung direktdemokratischer Elemente in das politische System der Europäischen Union. Durch die direkte Beteiligung der Bürger am europäischen Entscheidungsprozeß könnte dabei sowohl die demokratische Legitimität der Entscheidungen als auch die Transparenz des politischen Prozesses der Europäischen Union insgesamt verstärkt werden. Zudem konnte am Beispiel der von der italienischen und der österreichischen Regierung eingebrachten gemeinsamen Vorlage für ein Initiativrecht der Unionsbürger gezeigt werden, daß die europäischen Verträge bereits in ihrer jetzigen Form, um direktdemokratische Elemente erweitert werden könnten¹⁷⁶. Um dem politischen System der Europäischen Union direktdemokratische Mitwirkungsrechte für die Bürger hinzuzufügen, würden also nicht einmal besonders komplizierte oder aufwendige Vertragsänderungen notwendig sein.

Daneben sollte zum Ausbau der repräsentativen Demokratie und zur Vereinfachung der Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene die Schaffung eines einheitlichen institutionellen Rahmens in Form eines,

¹⁷⁵Vgl. Protokoll Nr. 6 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28. April 1983. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn. 2. Aufl. Bonn, 1996, S. 219-282, hier: S. 245

an vertraute politische Konstruktionen erinnernden, parlamentarischen Zweikammersystems vorangetrieben werden. Dazu müßten vor allem die politischen Kompetenzen des Europäischen Parlaments erweitert und denen des Rats der Europäischen Union weitgehend angeglichen werden. Ein parlamentarisches Zweikammersystem, in dem die Kompetenzen zwischen den beiden Organen klar aufgeteilt sind, würde den europäischen Entscheidungsprozeß zudem weiter entwirren und könnte den Bürgern einen leichteren Einblick in das Zustandekommen von Entscheidungen erlauben.

Darüber hinaus würde es Sinn machen, durch die Einführung des aktiven und passiven regionalen Wahlrechts für Unionsbürger das regionale Wahlrecht in der Europäischen Union nicht mehr von der nationalen Staatsbürgerschaft abhängig zu machen. Wie das aktive und passive Kommunalwahlrecht könnte also auch das Regionalwahlrecht auf alle Unionsbürger ausgedehnt werden und so könnten sich die Unionsbürger dann in jedem Mitgliedsstaat der Europäischen Union am politischen Entscheidungsprozeß der kommunalen, der regionalen und der europäischen Ebene beteiligen. Voraussetzung für die Einführung des Regionalwahlrechts für Unionsbürger bleibt jedoch die politische Aufwertung der regionalen Ebene in jenen Mitgliedsstaaten, die über politisch eher unbedeutende Regionen verfügen.

Neben der Erweiterung des europäischen Entscheidungsprozesses um direktdemokratische Mitentscheidungsrechte, dem Ausbau der repräsentativen europäischen Demokratie und der Einführung des regionalen Wahlrechts für Unionsbürger müssen jedoch noch eine Vielzahl von weniger umfangreichen Veränderungen und Maßnahmen, wie beispielsweise die Stärkung regionaler Netzwerke oder die Förderung der Mehrsprachigkeit in Angriff genommen werden.

Letztlich bleibt festzustellen, daß unabhängig davon, wie man die europäische Einigung beurteilt, jede Einschätzung nur eine

¹⁷⁶Vgl. Erne, a.a.O., S. 154

Zwischenbilanz sein kann, da es sich bei der europäischen Integration um einen nicht abgeschlossenen Entwicklungsprozeß handelt.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Anderson, Jeffrey J. (Editor): Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999

Brunn, Gerhard/ Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie - Empirie - Praxis. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998

Drexl, Josef (Hrsg.): Europäische Demokratie 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999

Eißel, Dieter/ Grasse, Alexander/ Paeschke, Björn/ Sänger, Ralf: Interregionale Zusammenarbeit in der EU. Analysen zur Partnerschaft zwischen Hessen, der Emilia-Romagna und der Aquitaine. Opladen: Leske + Budrich, 1999

Engel, Christian: Europa der Regionen. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997 S. 132-135

Erne, Roland: Wege zur Demokratisierung der Europäischen Union. In: Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte-Praxis-Vorschläge. München: Ozlog Verlag, 1999, S. 142-157

Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 1. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1993

Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 2.
Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen
Gemeinschaften, 1993

Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 3.
Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen
Gemeinschaften, 1993

Europäische Gemeinschaften (Hrsg.): Portrait der Regionen - Band 4.
Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen
Gemeinschaften, 1996

Europäische Kommission (Hrsg.): Einheit Europas. Solidarität der
Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen
und sozialen Zusammenhalt. Brüssel: Europäische Gemeinschaften 2001

Europäische Kommission (Hrsg.): Eurobarometer. Die öffentliche
Meinung in der Europäischen Union. Bericht Nr.51. Luxemburg: Amt für
amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999

Europäische Kommission (Hrsg.): Praktisches Handbuch zur
Grenzübergreifenden Zusammenarbeit. 3. Aufl. Gronau:
Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), 2000

Europäische Kommission (Hrsg.): Sechster Periodischer Bericht über die
sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der
Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen
der Europäischen Gemeinschaften, 1999

European Commission (Editor): Regio database - Reference guide.
Luxembourg: Office for Official Publications of the European
Communities, 2001

Färber, Gisela / Forsyth, Murray (Hrsg.): The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996

Gabriel, Oscar W., Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994

Hillenbrand, Olaf: Europa-ABC in Stichworten. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997, S. 367-407

Hrbek, Rudolf: Regionen in Europa und die regionale Ebene in der EU: Zur Einführung. In: Färber, Gisela / Forsyth, Murray (Hrsg.): The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, S. 13-22

Hrbek, Rudolf/ Sturm, Roland: Geleitwort. In: Raich, Silvia: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“: Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 5 f

Jung, Christian: Vertrag von Maastricht. In: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.), In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997, S. 334-339

Kohler-Koch, Beate: Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6 / 2000. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000, S. 30-38

Läufer, Thomas (Hrsg.): Vertrag von Amsterdam. Bonn: Europa Union Verlag, 1999

Mattli, Walter: The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

McCormick, John: Understanding the European Union. A concise introduction. New York: Palgrave, 1999

McKay, David: Federalism and European Union. A Political Economy Perspective. Oxford: Oxford University Press, 1999

Nass, Klaus Otto: Das „Europa der Regionen“ hat viele Gesichter - Die Regionen aus der Sicht von Rat und Kommission. In: Färber, Gisela / Forsyth, Murray (Hrsg.): The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996 S. 201-222

Protokoll Nr. 6 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28. April 1983. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn. 2. Aufl. Bonn, 1996, S. 219-282

Raich, Silvia: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“: Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995

Schmidt, Manfred G.: Nationale Politikprofile und Europäische Integration. In: Gabriel, Oscar W., Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 2.

überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 422-439

Schmolinsky, Cornelia: Grenzübergreifende Zusammenarbeit des Königreiches der Niederlande, der deutschen Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der Regionen und Gemeinschaften Belgiens im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Ministerie van Economische Zaken und Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001

Seidel, Bernhard: Regionale Strukturpolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997, S. 293-299

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1999

Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997

Weidenfeld, Werner: Europäische Einigung im historischen Überblick. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. 6. Aufl. Bonn: Europa Union Verlag, 1997, S. 10-60

Werner, Heinz: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderung in der EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8 / 2001. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Woyke, Wichard: Belgien, die Niederlande und Luxemburg. In:
Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn: Bundeszentrale
für politische Bildung, 1999, S. 77-91

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere hiermit ehrenwörtlich, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig und nur unter Benutzung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt habe. Wörtlich übernommene Sätze oder Satzteile sind als Zitate belegt, andere Anlehnungen hinsichtlich Aussage und Umfang unter Quellenangabe kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Ort und Datum:

Unterschrift:

.....

.....